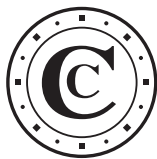


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE
DE L'ÉTAT
EN FAVEUR
DU PATRIMOINE
MONUMENTAL

Rapport public thématique

Synthèse

Juin 2022

 **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 à la suite du rapport.

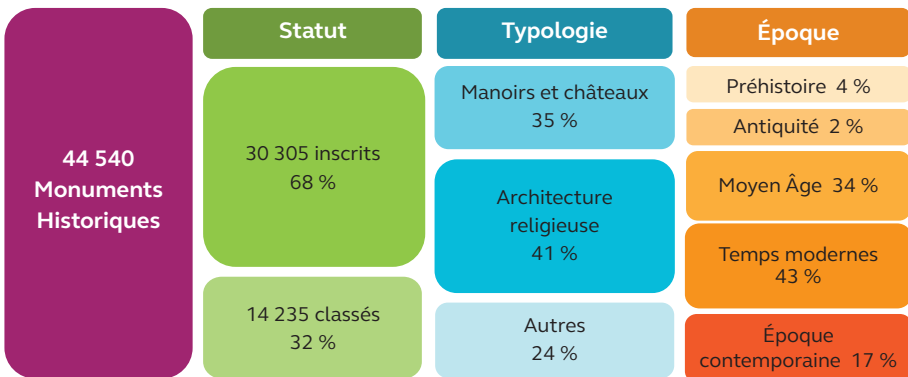
Sommaire

Introduction	5
1 Une politique ancienne confrontée aux défis de la protection d'un vaste patrimoine	7
2 Des fragilités structurelles persistantes face aux nouveaux enjeux de la politique du patrimoine.....	11
3 Une stratégie globale nécessitant des approches plus transversales	15
Conclusion et recommandations	17

Introduction

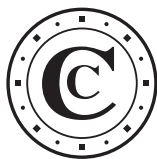
Née au XIX^{ème} siècle d'une volonté de sauver le patrimoine de la Nation, la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental n'a cessé de s'étendre avec le développement des dispositifs juridiques amplifiant le champ des protections.

Répartition des monuments selon le statut, la typologie et l'époque



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

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

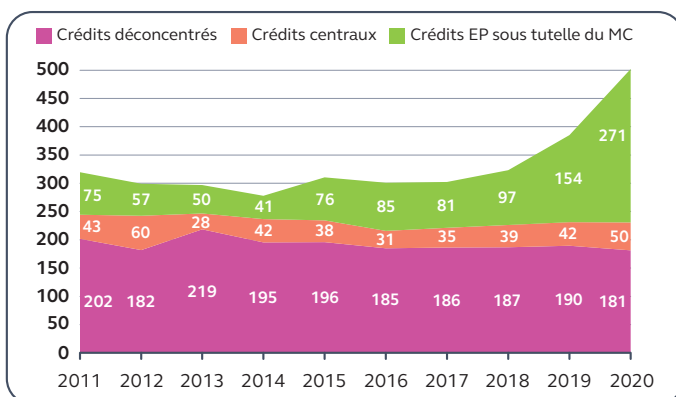


1 Une politique ancienne confrontée aux défis de la protection d'un vaste patrimoine

L'ampleur de cette politique se traduit par les moyens que l'État lui consacre. Essentiellement centrée sur la conservation, la dépense publique allouée au patrimoine monumental est significative. Elle s'établissait, avant la crise sanitaire, à plus de 1,3 Md€ et se répartissait à parts égales entre l'État et les collectivités territoriales. Entre 2019 et 2021, cet effort s'est trouvé sensiblement accru

par la forte augmentation des crédits d'État alloués à de grands travaux, principalement sur des monuments de premier plan, ou inscrits dans le plan de relance. En outre, afin d'encourager les opérations de conservation de monuments appartenant à des propriétaires privés, l'État a de longue date développé une fiscalité appropriée et efficace.

Répartition de la dépense en faveur des monuments historiques (action 1 P 175, exécutés en CP, M€)



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

Alors même que l'État et les collectivités territoriales peuvent se prévaloir de la constance de cet important effort, la dépense globale reste néanmoins mal appréhendée. En effet, le ministère de la culture ne dispose pas d'une connaissance exhaustive de la dépense consolidée de l'État. Le jaune budgétaire « Effort financier de l'État dans le domaine de

la culture et de la communication » est incomplet s'agissant des dépenses des autres ministères affectataires de monuments historiques et des aides de l'État dont bénéficient les collectivités territoriales au titre du patrimoine local. Quant à l'effort consenti par ces dernières, son estimation est encore plus imprécise et s'avère en outre irrégulière dans le temps.

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

Vue d'ensemble de la dépense publique en faveur du patrimoine

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

Les chiffres en italiques correspondent à des estimations.

* Total de la dépense y compris fonds de concours pour Notre-Dame de Paris reversés à l'Établissement public nouvellement créé RNDP (total de 152 M€ de CP entre 2019 et 2021) et abondements FIP (7 M€ en 2020) et MPP (5,3 M€ en 2020).

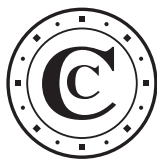
** La dépense des autres ministères affectataires connaît des variations importantes en fonction de la programmation des travaux.

Source : Chorus, Rapports annuels de performance de la mission Culture, Direction du budget, DIE, Voies et moyens Tome 2 PLF 2021 et 2022, Jaune 2021 Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication

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

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

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



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

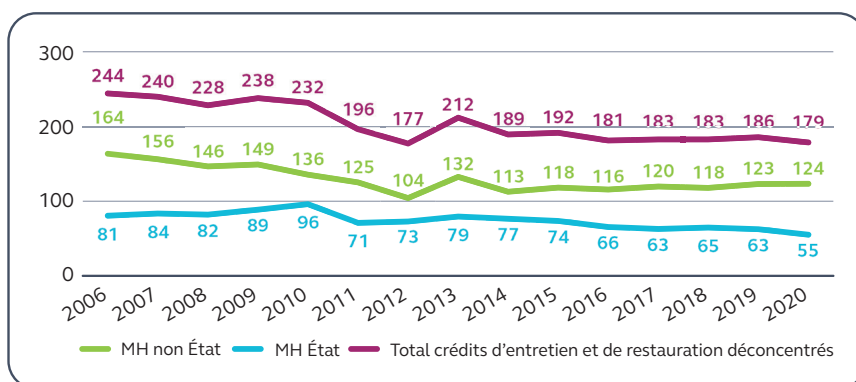
Une importante réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des opérations de conservation a eu lieu en 2009. Relevant traditionnellement de l'État pour tous les monuments classés, la maîtrise d'ouvrage des opérations de conservation incombe désormais à leur propriétaire, qu'il s'agisse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

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

gardé l'exclusivité de la maîtrise d'œuvre que pour les monuments classés appartenant à l'État.

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

Exécution des crédits déconcentrés d'entretien et de restauration des MH*(en CP, M€)



*Hors monuments nationaux gérés par le CMN.

Source : RAP 2006 à 2020 - retraitement Cour des Comptes

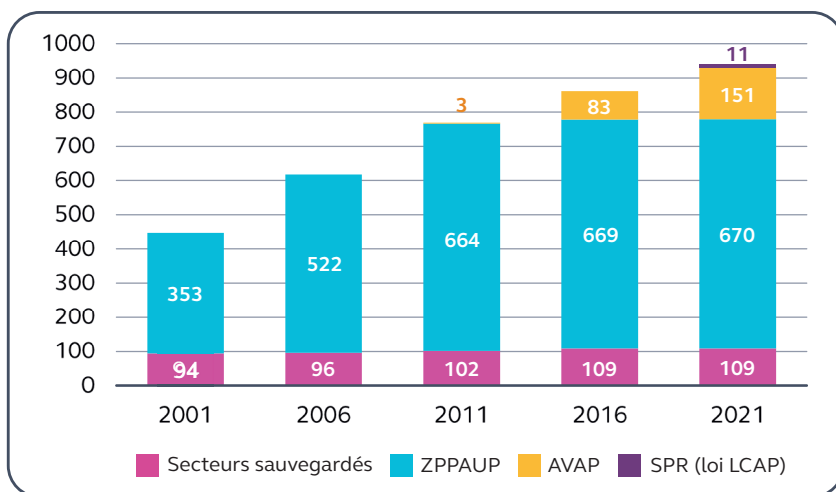
Des fragilités structurelles persistantes face aux nouveaux enjeux de la politique du patrimoine

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

La modernisation des dispositifs juridiques de protection reste inachevée, alors que la réforme des

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

Évolution des protections arrêtées sur les espaces patrimoniaux (2001-2021)



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

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

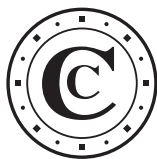
Dans ce contexte, la fragilisation des ressources humaines en charge de la mise en œuvre de cette politique apparaît d'autant plus préoccupante. Les départs en retraite massifs des années à venir, alors que les concours sont organisés de manière irrégulière, le déficit d'attractivité, faute de rémunération suffisante et de perspectives de carrière, la part croissante prise par l'activité libérale des architectes en chef des monuments historiques ou encore le caractère excessivement administratif des tâches des architectes des bâtiments de France rendent nécessaire une réflexion sur le pilotage global des ressources

humaines. Il convient que l'État agisse pour prévenir un appauvrissement des compétences techniques qui aurait de lourdes conséquences dans les années à venir. En outre, la formation initiale et continue des architectes habilités à intervenir sur les monuments historiques doit être renforcée, notamment par la création d'un véritable doctorat professionnel. Compte tenu de l'importance de la commande publique pour des travaux de conservation, et des risques avérés de goulets d'étranglement, il est également indispensable que le ministère dispose d'une prospective fiable sur les effectifs des filières métiers du patrimoine.

Évolution prévisionnelle des départs dans les corps techniques à l'horizon 2024

Corps	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Conservateurs du patrimoine MH inventaire	1	0	6	3	2	2
Architectes urbanistes de l'État	10	10	10	2	4	2
CHDE	6	2	4	1	1	2
Ingénieurs services cultet pat.	12	7	8	8	4	8
Techniciens des s.c et des b.f.	13	10	8	16	14	12
Total tous corps	42	29	36	30	25	26

Source : ministère de la culture



3 Une stratégie globale nécessitant des approches plus transversales

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

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

Condition indispensable d'une politique du patrimoine monumental efficace, les outils de pilotage sont nettement perfectibles. Ceci vaut aussi bien pour les politiques partagées

avec les collectivités territoriales, en matière de protection et d'inventaire, que pour les compétences exercées par les Drac en lien avec l'ensemble des acteurs du patrimoine, notamment en matière d'allocation des aides de l'État et de conduite du bilan sanitaire. Le carnet sanitaire devrait ainsi être conçu comme un outil partagé pour la connaissance et le suivi des édifices protégés, quels que soient leurs régimes de propriété.

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

Recommandations

Le récapitulatif ci-dessous est organisé en quatre thèmes :

La dépense publique en faveur du patrimoine monumental

1. Consolider la dépense totale annuelle de l'État dans le document budgétaire « *Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication* » et retracer plus régulièrement et plus précisément l'effort financier des collectivités territoriales en faveur du patrimoine monumental (*ministère de la culture*).

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

La protection des monuments historiques

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

La conservation et la mise en valeur des monuments historiques

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

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

4. Accélérer la mise en œuvre effective de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) de 2016 visant les périmètres délimités des abords et les sites patrimoniaux remarquables (*ministère de la culture*).

La fiscalité

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