



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 12

CULTURE :

PATRIMOINES

Rapporteur spécial : M. GILLES CARREZ

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS	5
I. UNE EXÉCUTION DU BUDGET GLOBALEMENT SATISFAISANTE EN 2018	9
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS CONSOMMÉS PERMISE PAR LE DÉGEL INTÉGRAL DE LA RÉSERVE	9
1. Un écart réduit entre les crédits prévus et les crédits consommés	9
2. Une amélioration de la consommation des crédits d’entretien et de restauration des monuments historiques	11
3. Des crédits d’archéologie une nouvelle fois en sur-exécution.....	12
4. Des restes à payer élevés.....	13
B. UN SOUTIEN ACCRU AUX INVESTISSEMENTS DES OPÉRATEURS ...	13
C. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES DÉPENSES FISCALES	14
D. UNE UTILISATION LIMITÉE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE	15
II. ENTRETIEN ET RESTAURATION DES CATHÉDRALES : UNE CHARGE ÉLEVÉE POUR DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS	18
A. UNE RESPONSABILITÉ INCOMBANT À L’ÉTAT	18
B. UNE DÉPENSE ANNUELLE MOYENNE DE 40 MILLIONS D’EUROS	20
C. UN ÉTAT DE CONSERVATION INSATISFAISANT	23
III. REVITALISATION DES CENTRES-VILLES : UN LEVIER PATRIMONIAL À RENFORCER	25
A. UNE LARGE PALETTE D’OUTILS MOBILISABLES, UNE POLITIQUE ENCORE PEU IDENTIFIÉE	25
1. Une prise de conscience récente de l’apport du patrimoine dans les projets de revitalisation	26
a. Au niveau national	26
b. Dans les initiatives des collectivités territoriales.....	26
2. ... qui se traduit peu en matière budgétaire	27
3. Des outils d’urbanisme patrimonial à la disposition des collectivités	29

B. UNE DÉMARCHE PARTENARIALE NÉCESSITANT UNE FORTE COORDINATION DES ACTEURS.....	31
1. Une politique partenariale, décentralisée et déconcentrée.....	31
a. L'expérimentation « villes patrimoniales ».....	32
b. Le plan « Action cœur de ville »	33
2. Un rôle de conseil aux collectivités territoriales à renforcer	34
C. DES LEVIERS FISCAUX UTILES, MAIS À ADAPTER AUX CARACTÉRISTIQUES DES VILLES MOYENNES.....	35
1. Le soutien aux propriétaires de monuments historiques ou bénéficiant du label de la Fondation du patrimoine.....	35
2. La réduction d'impôt au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) (nouveau dispositif Malraux).....	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	41
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43
ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

Sur l'exécution 2018

- L'exécution 2018 est globalement satisfaisante. L'enveloppe votée en loi de finances est respectée, et le taux de consommation des crédits est élevé.

- Par rapport à l'exécution 2017, les AE ont diminué de 3 %, comme prévu en loi de finances. Les CP ont augmenté de 2 % en raison d'une meilleure consommation.

- Dans le contexte du loto du patrimoine, le programme a exceptionnellement bénéficié du dégel de l'intégralité de la réserve (21 millions d'euros). Ce montant a été intégralement affecté à l'entretien et à la restauration des monuments historiques « hors grands projets ». Ils progressent de 30 millions d'euros par rapport à 2017 et s'établissent à 275 millions d'euros.

- Malgré une très légère diminution, les restes-à-payer restent élevés (636 millions d'euros). La poursuite des schémas directeurs de plusieurs opérateurs et la montée en puissance de grands projets d'investissement dans les prochaines années, notamment la restauration du Grand-Palais et du château de Villers-Cotterêts, pèseront fortement sur les crédits de paiement du programme au cours des prochaines années.

- Le coût des dépenses fiscales rattachées au programme, à 182 millions d'euros est relativement stable. Le rapporteur spécial estime que les dispositifs en faveur des propriétaires de monuments historiques et de la restauration d'immeubles situés en sites patrimoniaux remarquables sont efficaces et représentent une dépense justifiée au regard de leur utilité.

- Le dispositif de performance paraît peu opérant et peu utilisé à des fins budgétaires. Un seul indicateur de performance mesure la satisfaction du public, et les résultats obtenus en 2018 sont inférieurs à l'objectif du projet annuel de performance et aux résultats obtenus lors de l'enquête de 2016.

Sur l'entretien des cathédrales

- L'État dépense environ 40 millions d'euros par an pour l'entretien et la restauration des 87 cathédrales.

- Les résultats ne sont pas satisfaisants au regard de l'état des cathédrales : seul un quart d'entre elles est considéré comme étant en bon état, quinze sont en mauvais état et deux en état de péril partiel.

- La programmation des opérations est déconcentrée au niveau des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Les résultats paraissent très variables d'une DRAC à l'autre : dans certaines DRAC, toutes les cathédrales sont en bon état, dans d'autres elles sont très majoritairement dans un état dégradé.

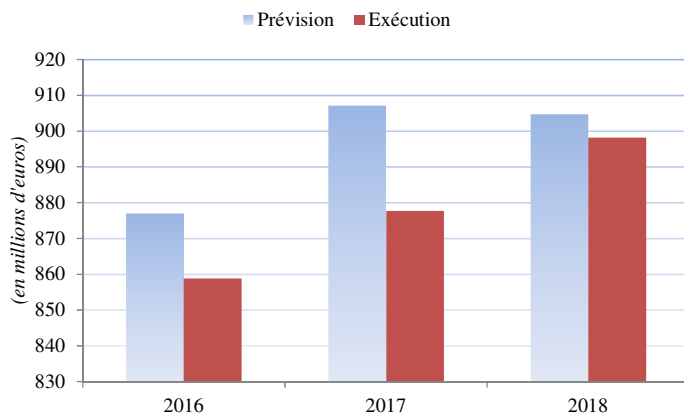
Sur l'utilisation de la politique patrimoniale dans les projets de revitalisation des territoires

- La contribution de la politique patrimoniale à la revitalisation des centres-villes est peu identifiée dans les priorités du ministère et bénéficie de peu de crédits. Le rapporteur spécial estime qu'il serait souhaitable qu'une partie des crédits du ministère aille prioritairement vers ces projets pour renforcer leur efficacité. Cela pourrait en outre renforcer la prise en compte de la spécificité des villes patrimoniales dans les programmes globaux, tels que « Action cœur de ville », où la position du ministère de la culture peut être affaiblie vis-à-vis des partenaires financeurs.

- L'essentiel de l'apport du ministère de la culture dans les projets de revitalisation repose sur l'expertise des unités départementales de l'architecture et du patrimoine. Pour le rapporteur spécial, elles doivent constituer une priorité dans l'allocation des moyens du ministère de la culture, afin qu'elles puissent développer un rôle d'accompagnement des collectivités, en plus des avis qu'elles doivent rendre en application des textes sur la protection du patrimoine.

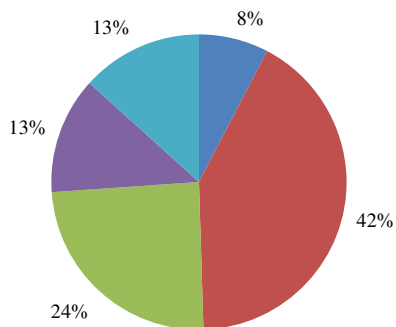
- Des adaptations du dispositif « Malraux » pourraient être opportunes pour le rendre plus efficace pour les opérations dans les centres-villes des villes moyennes, aujourd'hui peu rentables pour les investisseurs. Des pistes de réflexion pourraient être une uniformisation des taux, la libération de l'usage du locatif nu après restauration et une adaptation de la délimitation des zones éligibles.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) DU PROGRAMME 175



Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission Culture.

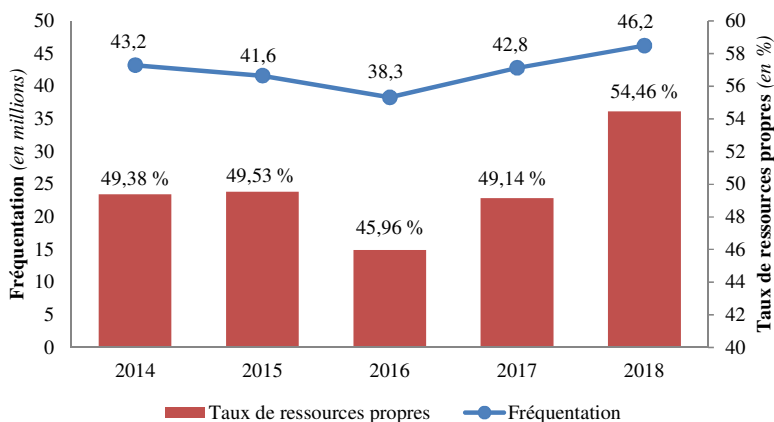
RÉPARTITION DES CP PAR NATURE DE DÉPENSES



- Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel
- Subventions pour charges de service public
- Dépenses d'intervention
- Dépenses d'investissement
- Dépenses d'opérations financières

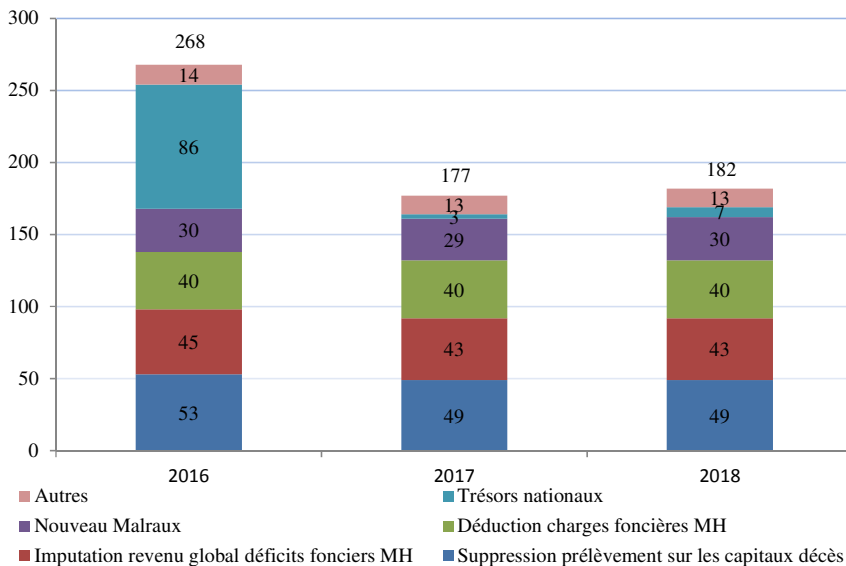
Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission Culture.

FRÉQUENTATION ET TAUX DE RESSOURCES PROPRES DES INSTITUTIONS PATRIMONIALES ET ARCHITECTURALES



Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission Culture.

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME PATRIMOINES



Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission Culture.

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* finance les politiques publiques destinées à préserver, enrichir, mettre en valeur et rendre accessible au public le plus large le patrimoine dans toutes ses composantes. En 2018, avec 898,2 millions d’euros en crédits de paiement (CP), ses dépenses ont représenté 30,8 % des crédits de la mission (2,9 milliards d’euros).

I. UNE EXÉCUTION DU BUDGET GLOBALEMENT SATISFAISANTE EN 2018

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS CONSOMMÉS PERMISE PAR LE DÉGEL INTÉGRAL DE LA RÉSERVE

1. Un écart réduit entre les crédits prévus et les crédits consommés

Les crédits exécutés en 2018 s’élèvent à 899,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et 898,2 millions d’euros en crédits de paiement, respectivement en baisse de 3,4 % et en hausse de 2,3 % par rapport à 2017, une évolution conforme à celle prévue en loi de finances pour les AE, plus dynamique pour les CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *PATRIMOINES* EN 2018

(en millions d’euros)

Actions	Exécution 2017		Exécution 2018		Évolution (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 Monuments historiques et patrimoine monumental	326,5	301,6	341,1	327,5	+ 4,5	+ 8,6
02 Architecture et espaces protégés	30,3	29,3	32,2	30,9	+ 6,4	+ 5,4
03 Patrimoine des musées de France	361,8	348,7	342,7	350,4	- 5,3	+ 0,5
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	44,7	30,5	31,6	37,6	- 29,2	+ 23,4
07 Patrimoine linguistique	3,3	3,3	3,1	3,1	- 5,5	- 5,4
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	8,9	9,1	10,2	10,2	+ 14,4	+ 12,2
09 Patrimoine archéologique	156	155,2	138,8	138,5	- 11,1	- 10,7
Total	931,5	877,7	899,8	898,2	- 3,4	+ 2,3

Source : commission des finances, d’après les données du rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2018.

Les crédits du programme 175 votés en loi de finances ont fait l’objet de peu de modifications. Le Gouvernement n’a pas utilisé de décret d’avance et le programme n’a pas été concerné par les modifications réalisées en loi de finances rectificative. L’essentiel des mouvements de crédits effectués par la voie réglementaire a concerné les fonds de concours et le report de crédits non consommés en 2017, qui ont conduit à majorer les crédits disponibles de 70 millions d’euros en AE et de 17 millions d’euros en CP.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
LFI	927,3	897
Total des mouvements de crédits dont :	59,2	7,8
<i>reports</i>	62,9	12,1
<i>transferts</i>	- 3,5	- 3,5
<i>annulations</i>	- 0,2	- 0,91
Fonds de concours et att. produits	10,7	8,8
Total des crédits disponibles	997,2	914
Crédits consommés	899,8	898,3
Crédits consommés / crédits ouverts	90,2 %	98,3 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2018.

L'enveloppe votée en loi de finances est respectée. Si l'on prend en compte les prévisions de fonds de concours et d'attributions de produits, les crédits prévus en loi de finances ont été exécutés à hauteur de 97 % en AE et 99 % en CP.

DÉPENSES PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES EN 2018

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévisions LFI ⁽¹⁾	Exécution	Taux de consommation	Prévisions LFI	Exécution	Taux de consommation
Programme 175 Patrimoines	932	899,8	96,5 %	904,7	898,2	99,3 %
01 Monuments historiques et patrimoine monumental	379,7	341,1	89,8 %	338,5	327,5	96,8 %
02 Architecture et espaces protégés	32,5	32,2	99,2 %	32,6	30,9	94,9 %
03 Patrimoine des musées de France	337,8	342,7	101,5 %	351,1	350,4	99,8 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	33,5	31,6	94,6 %	37,4	37,6	100,5 %
07 Patrimoine linguistique	3,2	3,1	97,4 %	3,2	3,1	97,4 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	9,5	10,2	107,3 %	9,5	10,2	107,3 %
09 Patrimoine archéologique	136	138,7	102 %	132,5	138,5	104,6 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2018.

Pour la plupart des actions du programme, on ne constate pas d'écart important entre les crédits votés et les crédits exécutés. Les écarts les plus significatifs concernent les monuments historiques (action 1) et l'archéologie (action 9).

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

2. Une amélioration de la consommation des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques

Comme lors des exercices précédents, et en attendant les effets de la réévaluation des crédits déconcentrés destinés à l'archéologie engagée en loi de finances pour 2019, **les crédits prévus pour les monuments historiques ont été partiellement ponctionnés pour couvrir les besoins de fonctionnement d'autres secteurs patrimoniaux** (soutien à l'investissement pour les bâtiments des archives départementales, fouilles archéologiques et centres de conservation et d'étude des vestiges).

Les effets de ces transferts sur l'écart entre crédits prévus et crédits consommés ont toutefois été plus limités en 2018.

Pour ce qui concerne les crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques hors « grands projets » (295 millions d'euros en AE et 275 millions d'euros en CP), il s'élève à 18 millions d'euros, contre 48 millions d'euros en 2017 et 51 millions d'euros en 2016. En AE, l'écart se réduit également, mais reste plus important (41 millions d'euros, contre 58 millions d'euros en 2017 et 61 millions d'euros en 2016).

Par rapport à l'exécution 2017, ces crédits progressent de 25 millions d'euros en AE et de 29 millions d'euros en CP. Cette hausse globale profite toutefois exclusivement aux crédits de restauration (231 millions d'euros). Les crédits d'entretien (31,5 millions d'euros), dont on connaît l'importance pour éviter des restaurations ultérieures très lourdes, plus coûteuses et plus risquées, diminuent par rapport à 2017 (- 3,7 millions d'euros) et sont inférieurs de 18 millions d'euros aux crédits prévus en loi de finances.

Les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques, en incluant les grands projets, dépassent 300 millions d'euros en CP, à 307 millions d'euros, contre 276 millions d'euros en 2017 et 269 millions d'euros en 2016 (en AE, respectivement 320,6 millions d'euros, 300,7 millions d'euros et 279 millions d'euros).

Il conviendra toutefois de rester vigilant sur la consommation de ces crédits. L'amélioration constatée en 2018 trouve certes pour partie son origine dans la diminution de 8 à 3 % du taux de mise en réserve, mais elle a également une cause plus conjoncturelle.

En effet, dans le contexte du succès du loto du patrimoine et de l'âpreté des débats qui ont eu lieu autour du régime fiscal et social des sommes mises dans le cadre de cette opération, **le programme 175**, qui supporte habituellement une part importante des annulations de crédits de la mission *Culture*, **a exceptionnellement bénéficié du dégel de l'intégralité de la réserve de précaution** (22,2 millions d'euros en AE et 21,3 millions d'euros en CP, dont 8 millions d'euros sur les subventions des opérateurs). **Les crédits dégelés ont été affectés exclusivement à des opérations d'entretien et de restauration des monuments historiques :**

– 21 millions d’euros en autorisations d’engagement et 17 millions d’euros en crédits de paiement ont été provisionnés par versement au Centre des monuments nationaux (CMN) au titre des opérations de restauration concernant les monuments retenus dans le cadre de la mission « Patrimoine en péril » confiée à Stéphane Bern. Sur ce montant, 2 millions d’euros sont destinés à la restauration des trois monuments du CMN inscrits sur la liste « Patrimoine en péril » et 19 millions d’euros en AE et 15 millions d’euros en CP aux opérations inscrites sur la liste « Patrimoine en péril » suivies par les directions régionales des affaires culturelles ;

– 4 millions d’euros en CP ont été versés à l’Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) pour la restauration du pont transbordeur de Martrou, à Rochefort ;

– le reliquat est venu abonder les crédits disponibles pour les opérations de restauration de monuments hors périmètre de la mission « Patrimoine en péril ».

3. Des crédits d’archéologie une nouvelle fois en sur-exécution

Les crédits de l’action 9 *Patrimoine archéologique* se sont élevés à 138,7 millions d’euros en AE et 138,5 millions d’euros en CP, des montants supérieurs de 2 % en AE et 5 % en CP par rapport à ceux qui étaient prévus en loi de finances initiale. Comme en 2017, les crédits redéployés de l’action 1 vers l’action 9 ont bénéficié aux dépenses de fonctionnement des services régionaux d’archéologie (études, inventaires, analyses, ouvrages, équipements, entretien des dépôts et des mobiliers archéologiques) et aux investissements dans des centres d’étude et de conservation.

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d’exécution budgétaire, l’année 2018 marque pour l’INRAP la première année de retour à la normale depuis la budgétisation de la redevance d’archéologie préventive. En 2018, l’établissement a bénéficié de 79,4 millions d’euros de subvention de fonctionnement, après application de la réserve de précaution, sans complément de trésorerie. Il convient toutefois de rappeler que, en plus des subventions du ministère de la culture et du ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation, l’INRAP bénéficie de 12 millions d’euros de crédits d’impôt recherche au titre des dépenses de recherche engagées dans le cadre d’opérations de fouilles préventives, qui lui permettent de connaître une situation relativement saine en 2018.

4. Des restes à payer élevés

Pour la quatrième année consécutive, la Cour des comptes attire l'attention sur le redémarrage de la politique d'investissements du ministère de la culture. Si l'année 2018 a marqué une pause relative entre deux cycles d'investissements, une montée en puissance est attendue en 2020-2021. Pour le programme 175, on peut rappeler le projet de restauration et d'aménagement du château de Villers-Cotterêts, pour lequel 55 millions d'euros ont été ouverts en AE en 2019 (avec 10 millions d'euros en CP), la poursuite du schéma directeur du château de Fontainebleau, pour lequel 66 millions d'euros restent à mobiliser en CP, la poursuite du schéma directeur du château de Versailles (84 millions d'euros restant à mobiliser), le schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand-Palais (59 millions d'euros restant à mobiliser sur les crédits du ministère de la culture), et la réhabilitation du Quadrilatère Richelieu de la Bibliothèque nationale, auxquels viendront inéluctablement à moyen ou long terme s'ajouter les travaux de rénovation du Centre Pompidou, estimés à plus de 170 millions d'euros.

Bien qu'en légère baisse par rapport à 2017, **les restes à payer du programme 175 restent élevés (636,28 millions d'euros). Le solde des engagements non couverts par des CP va donc peser lourdement sur les crédits de paiement du programme 175 dans les années à venir.**

B. UN SOUTIEN ACCRU AUX INVESTISSEMENTS DES OPÉRATEURS

Le montant total des subventions aux opérateurs s'est élevé en 2018 à 521,1 millions d'euros en crédits de paiement, dont 372,1 millions d'euros de subventions pour charges de service public (SCSP), 118,9 millions d'euros de dotations en fonds propres (DFP) et 30,2 millions de transferts (financement du Fonds national d'archéologie préventive). Ces subventions ont représenté 58 % des crédits du programme.

Le montant total des subventions pour charges de service public, après application de la réserve, est conforme à la prévision de la loi de finances initiale et en retrait de 5 millions d'euros par rapport à 2017. Le schéma d'emploi prévu en loi de finances initiales (- 20 ETPT) a été respecté ; l'augmentation de 14 ETPT par rapport à l'exécution 2017 s'explique par des corrections techniques. Les emplois sous plafond des opérateurs du programme 175 (8 251 ETPT) restent inférieurs à l'autorisation de la loi de finances (8 581 ETPT). Les emplois des opérateurs rémunérés par le ministère (1 914 ETPT) sont eux aussi très nettement inférieurs aux plafonds fixés en loi de finances (2 020 ETPT) et sont en baisse de 29 ETPT par rapport à l'exécution 2017.

Les dotations en fonds propres excèdent pour leur part de près de 39 millions d'euros la prévision de la loi de finances. La majeure partie de l'écart (25 millions d'euros) est due au CMN, qui a bénéficié de 3,8 millions d'euros supplémentaires au titre du projet de restauration du château de Villers-Cotterêts, 6,45 millions d'euros pour diverses opérations, dont la mission « Patrimoine en péril » et la réparation des dégâts causés à l'Arc de triomphe, et, à la suite du dégel intégral de la réserve de précaution, d'une avance sur la subvention d'investissement 2019.

D'autres établissements ont également bénéficié de dotations en fonds propres supérieures à la prévision, en raison de versements complémentaires permis par les marges dégagées consécutivement à la diminution du taux de mise en réserve, parmi lesquels le musée du quai Branly (1 million d'euros), le Mucem (0,7 million d'euros), le musée du Louvre (4,4 millions d'euros) et la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (0,4 million d'euros). Cette dernière a en outre bénéficié d'un complément de subvention de 1,6 million d'euros au titre du schéma directeur pour financer l'acquisition des abords du Grand Palais, propriété de la Ville de Paris, et d'une subvention complémentaire de 5 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP.

C. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES DÉPENSES FISCALES

Parmi les vingt-deux dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture*, quatorze le sont au programme *Patrimoines*, pour un coût estimé à **182 millions d'euros en 2018, en retrait de 14 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances et en légère augmentation de 5 millions d'euros par rapport à 2017.**

Les dispositifs rattachés au programme se caractérisent par une certaine **stabilité** et présentent des écarts à la prévision figurant dans le projet annuel des performances plus réduits que les années précédentes.

Dans sa note sur l'exécution budgétaire, la Cour des comptes rappelle que la principale difficulté en matière de prévision et de suivi des dépenses fiscales provient du fait que le ministère de la culture ne dispose pas de l'ensemble des données économiques et fiscales nécessaires. Ces dernières sont centralisées au ministère de l'action et des comptes publics et, en raison du secret fiscal, seule une agrégation statistique peut être transmise au ministère de la culture.

Le coût des quatre principaux dispositifs est stable, voire en légère baisse, par rapport aux deux années précédentes :

– la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droits de mutation à titre gratuit (49 millions d'euros, comme en 2017, après 53 millions d'euros en 2016) ;

– l’imputation sur le revenu global, sans limitation de montant, des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques ou labellisés par la Fondation du patrimoine (43 millions d’euros, comme en 2017, après 45 millions d’euros en 2016) ;

– la déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion ne procure pas de revenus (40 millions d’euros, comme les deux années précédentes) ;

– le dispositif « nouveau Malraux » de réduction d’impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d’immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables, les quartiers anciens dégradés et les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) (30 millions d’euros, après 29 millions d’euros en 2017 et 30 millions d’euros en 2016). C’est sur ce dispositif que l’on constate l’écart le plus important entre le chiffrage du projet annuel de performances (42 millions d’euros) et celui du rapport annuel de performances (30 millions d’euros).

Seul le dispositif de réduction d’impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l’achat de trésors nationaux connaît, compte tenu du taux de la réduction d’impôt (90 %), ainsi que de la rareté et du coût des œuvres concernées, d’importantes variations annuelles. Il est chiffré pour 2018 à 7 millions d’euros, contre 4 millions d’euros en 2017 et 86 millions d’euros en 2016.

Le rapporteur spécial estime que **ces dispositifs fiscaux**, en particulier les deux dispositifs à destination des propriétaires de monuments historiques et la réduction d’impôt Malraux, **viennent utilement compléter les crédits du ministère** pour compenser les charges pesant sur les propriétaires de monuments historiques, pour le premier dispositif, et les surcoûts afférents aux travaux de restauration d’immeubles situés dans les sites patrimoniaux remarquables, pour le second. S’ils peuvent être adaptés pour en améliorer l’efficacité (*cf. infra*), il convient de ne pas en bouleverser l’équilibre.

D. UNE UTILISATION LIMITÉE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif de mesure de la performance du programme *Patrimoines* s’organise autour de trois objectifs (améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines ; accroître l’accès du public au patrimoine national ; élargir les sources d’enrichissement des patrimoines publics), déclinés en treize indicateurs.

Si ces indicateurs fournissent des informations utiles sur la politique patrimoniale, ils ne permettent pas tous d’apprécier réellement la qualité du pilotage du programme ou les résultats obtenus. Au demeurant, la Cour des comptes relève que « *l’utilisation faite par le ministère de la culture des indicateurs de performance paraît limitée et en aucun cas liée à la programmation budgétaire* ».

Le ministère précise que « *la non-atteinte des objectifs n'entraîne pas de conséquences budgétaires à l'occasion des négociations avec la direction du budget* », mais que les indicateurs servent « *à mesurer la pertinence d'une politique sur un territoire donné et, le cas échéant, à réorienter en conséquence les crédits déployés, sous réserve des contraintes exogènes à une logique de performance pure* ». Certains indicateurs sont intégrés dans les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs et sont utilisés pour leur pilotage et, dans certains cas, pour la détermination de la part variable de la rémunération de leurs dirigeants.

Le rapporteur spécial estime que les indicateurs les plus pertinents dans une perspective de performance, même s'ils ne sont pas dénués de défauts, sont les indicateurs relatifs au taux de satisfaction du public, au taux de ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales, à l'effet de levier de la participation financière de l'État dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartiennent pas, ainsi qu'à la qualité de la maîtrise d'ouvrage État.

Parmi ces indicateurs, les seuls pour lesquels la cible fixée dans le projet annuel de performances n'est pas atteinte sont les indicateurs permettant de mesurer le **taux de satisfaction du public**, à travers le taux de visiteurs pour lesquels la visite a dépassé leurs attentes et le score de recommandation. Ces indicateurs sont les seuls de la mission à mesurer la qualité de service du point de vue de l'usager et revêtent à cet égard une signification particulière. Dans les deux cas, **le résultat de l'enquête est inférieur à la prévision du projet annuel de performances et aux résultats de la dernière enquête**, réalisée en 2016.

Les résultats de l'enquête sont cependant très dépendants des conditions de sa réalisation. Ainsi la période de réalisation de l'enquête peut influencer sur le résultat : l'origine géographique des publics et l'altération des conditions de visite par l'affluence peuvent varier grandement selon la période de l'année. Le résultat peut également dépendre du périmètre des monuments retenus pour l'enquête. À cet égard, il paraît surprenant que des monuments aussi importants que le Mont-Saint-Michel et le Panthéon n'aient pas été intégrés au périmètre de l'enquête 2018.

Le **taux de ressources propres des institutions patrimoniales** est également très important, dans la mesure où il a des conséquences directes sur le soutien que l'État doit apporter à ses opérateurs. Avec un taux de 54,5 %, le résultat est sensiblement supérieur à l'objectif de 50 % et au résultat de 2017 (49,1 %). Il est **largement corrélé à l'augmentation de la fréquentation** (en hausse de 8 % par rapport à 2017), à travers les recettes de billetterie. Le résultat d'ensemble, au sein duquel ceux du Louvre (+ 9 points) pèsent fortement, masque des réalités très diverses d'un établissement à l'autre.

L'effet de levier de la participation de l'État dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartiennent pas atteint la cible : pour 1 € engagé par l'État, les partenaires ont engagé 2 €. Le résultat est en baisse par rapport aux deux années précédentes en raison de la création du fonds incitatif en faveur du patrimoine des communes à faibles ressources, qui traduit un effort accru de l'État.

Les indicateurs relatifs à la qualité de la maîtrise d'ouvrage respectent également les prévisions, aussi bien pour les opérations qui relèvent de la convention annuelle de programmation de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) que pour les opérations qui lui sont déléguées par convention de mandat. Ces indicateurs ne concernent toutefois que les opérations réalisées par l'OPPIC, soit un nombre d'opérations limité⁽¹⁾, et non celles dont la maîtrise d'ouvrage est assurée directement par les DRAC.

Parmi les autres indicateurs, qui semblent moins utiles en termes de mesure de la performance, on peut relever la **fréquentation record des musées et monuments en 2018, supérieure au niveau exceptionnel de 2014**. La fréquentation totale des institutions patrimoniales et architecturales, avec **46,2 millions de visites, enregistre une progression de 8 % par rapport à 2017**, la fréquentation des moins de 18 ans (14,3 millions) une hausse de 14 % (mais reste inférieur à la cible de 16 millions) et celle des publics de 18 à 25 ans (10,8 millions) une hausse de 18 %. **Ces performances sont très dépendantes de facteurs exogènes tels que la fréquentation touristique internationale**, sur lesquels le responsable de programme a peu de prise.

Cet indicateur agrège la fréquentation gratuite et la fréquentation payante. Il serait utile de disposer d'un indicateur distinguant la fréquentation gratuite de la fréquentation payante, l'évolution de cette dernière ayant des conséquences très directes sur le niveau de ressources propres des établissements.

La part des crédits de conservation préventive par rapport aux crédits de restauration des monuments historiques, à 18,7 %, du même ordre de grandeur que les années précédentes, est également supérieure à la cible, fixée à 15 %. Le recours à un ratio n'est pas sans inconvénient, la diminution des crédits de restauration (dénominateur) conduisant à améliorer le ratio sans pour autant que les crédits de conservation (numérateur) ne progressent. La distinction entre crédits de restauration et crédits de conservation peut en outre avoir un caractère artificiel.

Quel que soit le résultat de cet indicateur, le rapporteur spécial partage l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle, **à la lumière des dépenses d'investissement qui s'annoncent dans les années à venir, le niveau d'entretien des monuments est insuffisant pour éviter leur dégradation**.

(1) Vingt-trois opérations en 2018.

II. ENTRETIEN ET RESTAURATION DES CATHÉDRALES : UNE CHARGE ÉLEVÉE POUR DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS

A. UNE RESPONSABILITÉ INCOMBANT À L'ÉTAT

L'article 12 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État prévoit que « *les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leurs dépendances immobilières et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où lesdits édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriétés de l'État, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes* ».

Ainsi, les églises construites avant 1905 sont devenues, dans leur très grande majorité, la propriété des communes.

L'État est pour sa part propriétaire, en métropole, de quatre-vingt-sept cathédrales ⁽¹⁾. Aux quatre-vingt-quatre cathédrales figurant sur la liste des édifices classés au titre des monuments historiques qui ont été confiés, par le décret du 4 juillet 1912 ⁽²⁾, au service de l'administration des beaux-arts, ancêtre du ministère de la culture, se sont ajoutées les cathédrales de Metz et de Strasbourg puis la basilique de Saint-Denis, devenue cathédrale en 1966 et qui était propriété de l'État avant cette date. L'État est également propriétaire de la basilique Saint-Nazaire à Carcassonne et de l'église Saint-Julien à Tours. La propriété des cathédrales s'étend à l'ensemble des dépendances immobilières et à la totalité des immeubles par destination et des meubles les garnissant.

Certaines églises, construites avant 1905 et érigées en cathédrales lors de la création de nouveaux diocèses dans les années 1960, sont restées la propriété des communes d'implantation. Quant aux édifices du culte acquis ou construits après 1905, ils sont la propriété des seules personnes privées qui les ont acquis ou construits.

En application de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes, l'affectation des édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que des objets mobiliers les garnissant, est gratuite, exclusive et perpétuelle.

(1) La cathédrale d'Ajaccio a été transférée à la collectivité territoriale de Corse par décret du 18 novembre 2003.

(2) Décret du 4 juillet 1912 relatif à l'affectation des cathédrales à l'administration des beaux-arts.

Si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 pose le principe de l'interdiction de subventionner les cultes, le législateur a autorisé des exceptions à cette interdiction. Ainsi, **l'article 13 de la même loi permet à l'État, aux départements, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'engager « les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi »** et l'article 19 précise que **« ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques »**.

Bien que ces dépenses ne soient pas obligatoires pour les collectivités propriétaires, l'état des édifices du culte construits avant 1905 exige bien souvent que ces dernières entreprennent des travaux pour éviter que leur responsabilité soit engagée en cas de dommage. **Le ministère de la culture finance ainsi tous les travaux d'entretien, de réparation et de restauration sur les cathédrales dont l'État est propriétaire.**

Pour les cathédrales, monuments historiques appartenant à l'État, l'architecte des bâtiments de France, conservateur de la cathédrale en application de l'article R. 621-69 du code du patrimoine, a deux missions indissociables : un rôle de préservation et de conservation et un rôle de responsable de la sécurité dans les édifices recevant du public.

Au regard de la préservation et de la conservation du monument, le conservateur a pour rôle d'assurer la préservation du monument, de surveiller son état sanitaire (entretien préventif et curatif), de proposer une programmation des crédits d'entretien à la DRAC et d'assurer la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation dont il conçoit le cahier des charges.

L'affectataire n'a pour sa part pas de responsabilité directe dans le domaine de la conservation, mais peut alerter l'architecte des bâtiments de France.

Au regard de la sécurité, les cathédrales sont des établissements recevant du public et, à ce titre, l'architecte des bâtiments de France, conservateur de la cathédrale, est le responsable unique en matière de sécurité, d'une part, pour tous les travaux et aménagements divers et, d'autre part, pour toutes les activités compatibles avec l'affectation légale au culte, sous réserve de l'accord du desservant affectataire.

B. UNE DÉPENSE ANNUELLE MOYENNE DE 40 MILLIONS D'EUROS

Les crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des cathédrales propriétés de l'État figurent à l'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental* du programme *Patrimoines*, au sein des crédits destinés aux monuments appartenant à l'État. Il s'agit de **crédits déconcentrés, gérés par les DRAC, qui assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux**. Compte tenu des dimensions et de l'ancienneté des cathédrales, les travaux sont permanents.

En 2018, pour ce qui concerne les monuments historiques appartenant à l'État, les crédits d'entretien se sont élevés à 18,5 millions d'euros et les crédits de restauration à 80,5 millions d'euros. **Les documents budgétaires ne permettent pas d'isoler, au sein de ces crédits, ceux qui financent les travaux sur les cathédrales**. Le rapport annuel de performances ne mentionne, de manière non exhaustive, que quelques opérations. Ainsi, en 2018, ont par exemple été financés les travaux de restauration de la cathédrale de Rouen (1,8 millions d'euros en CP), de la cathédrale Saint Jean-Baptiste de Lyon (2,1 millions d'euros en CP), de l'Église de la Vieille Major à Marseille (1,7 millions d'euros en CP) et de la cathédrale d'Amiens (2,3 millions d'euros en CP).

Selon les informations fournies au rapporteur spécial, **depuis 2007, l'État a consacré chaque année une quarantaine de millions d'euros aux travaux d'entretien et de restauration des cathédrales** ⁽¹⁾, ce qui représente près de 40 % du budget consacré aux monuments appartenant à l'État. **Cette moyenne intègre le surcroît de dépenses permis par le plan de relance engagé par le Gouvernement en 2009-2010, qui a bénéficié à quarante-quatre cathédrales pour un montant total de 22 millions d'euros**.

Ce montant est élevé en valeur absolue. Cependant, compte tenu du nombre de monuments concernés, il correspond à une dépense moyenne de 0,5 million d'euros par cathédrale et par an, avec de grandes disparités en fonction des opérations en cours. Sur la période 2007-2018, la cathédrale Saint-Apollinaire de Valence a ainsi fait l'objet de travaux pour un montant moyen d'environ 37 000 euros par an et Notre-Dame de Rouen de 2,1 millions d'euros.

(1) Au-delà des travaux sur les cathédrales qui lui appartient, l'État contribue, par ses crédits d'intervention, à hauteur de 40 à 50 %, à la restauration des anciennes cathédrales classées au titre des monuments historiques qui sont aujourd'hui des églises paroissiales propriété communale, comme Noyon, Senlis ou Laon. Au total, plus d'un tiers des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques hors grands projets sont utilisés pour l'entretien et la restauration du patrimoine religieux.

**ÉTAT SANITAIRE DES CATHÉDRALES ET MOYENNE ANNUELLE DES CRÉDITS
CONSOMMÉS POUR LEUR ENTRETIEN**

Cathédrale	Région	Bilan sanitaire	Moyenne CP 2007-2018 (en euros)
Saint-Jean de Belley (01)	Auvergne-Rhône-Alpes	Moyen	109 199
Notre-Dame de Moulins (03)	Auvergne-Rhône-Alpes	Moyen	148 647
Saint-Vincent de Viviers (07)	Auvergne-Rhône-Alpes	Mauvais	67 407
St-Pierre-et-Saint-Flour de Saint-Flour (15)	Auvergne-Rhône-Alpes	Bon	116 130
Saint-Apollinaire de Valence (26)	Auvergne-Rhône-Alpes	Mauvais	37 430
Notre-Dame de Grenoble (38)	Auvergne-Rhône-Alpes	Moyen	218 592
Notre-Dame du Puy-en-Velay (43)	Auvergne-Rhône-Alpes	Moyen	146 372
Notre-Dame de Clermont-Ferrand (63)	Auvergne-Rhône-Alpes	Péril	270 464
Saint-Jean de Lyon (69)	Auvergne-Rhône-Alpes	Moyen	1 209 021
Saint-Pierre de Moutiers-Tarentaise (73)	Auvergne-Rhône-Alpes	Bon	274 167
Saint-Jean de Saint-Jean-de-Maurienne (73)	Auvergne-Rhône-Alpes	Moyen	226 893
Saint-François-de-Sales de Chambéry (73)	Auvergne-Rhône-Alpes	Moyen	148 128
Saint-Bénigne de Dijon (21)	Bourgogne-Franche-Comté	Bon	267 685
Saint-Jean de Besançon (25)	Bourgogne-Franche-Comté	Moyen	351 126
Saint-Pierre de St-Claude (39)	Bourgogne-Franche-Comté	Moyen	488 533
Saint-Cyr de Nevers (58)	Bourgogne-Franche-Comté	Moyen	1 046 847
Saint-Lazare d'Autun (71)	Bourgogne-Franche-Comté	Moyen	483 893
Saint-Etienne de Sens (89)	Bourgogne-Franche-Comté	Moyen	573 807
Saint-Etienne de Saint-Brieuc (22)	Bretagne	Bon	317 656
Saint-Corentin de Quimper (29)	Bretagne	Bon	283 294
Saint-Pierre de Rennes (35)	Bretagne	Bon	349 090
Saint-Pierre de Vannes (56)	Bretagne	Bon	460 255
Saint-Etienne de Bourges (18)	Centre-Val de Loire	Mauvais	745 172
Notre-Dame de Chartres (28)	Centre-Val de Loire	Bon	1 580 315
Saint-Gatien de Tours (37)	Centre-Val de Loire	Mauvais	652 262
Saint-Louis de Blois (41)	Centre-Val de Loire	Moyen	176 787
Sainte-Croix d'Orléans (45)	Centre-Val de Loire	Moyen	995 235
Saint-Pierre-et -Saint-Paul de Troyes (10)	Grand Est	Mauvais	239 574
Saint-Etienne de Châlons-en-Champagne (51)	Grand Est	Bon	271 101
Notre-Dame de Reims (51)	Grand Est	Mauvais	1 497 270
Saint-Mammès de Langres (52)	Grand Est	Moyen	209 191
Notre-Dame de Nancy (54)	Grand Est	Bon	59 899
Cathédrale de Verdun (55)	Grand Est	Moyen	136 435
Saint-Etienne de Metz (57)	Grand Est	Moyen	697 869
Notre-Dame de Strasbourg (67)	Grand Est	Moyen	986 815
Saint-Dié de Saint-Dié (88)	Grand Est	Bon	296 112
Notre-Dame de Basse-Terre (971)	Guadeloupe	Bon	228 851
Saint-Gervais-Saint-Protais de Soissons (02)	Hauts-de-France	Mauvais	295 116
Notre-Dame de Cambrai (59)	Hauts-de-France	Bon	81 686
Saint-Pierre de Beauvais (60)	Hauts-de-France	Mauvais	1 494 664
Saint-Vaast d'Arras (62)	Hauts-de-France	Bon	689 057
Notre-Dame d'Amiens (80)	Hauts-de-France	Moyen	1 756 560
Notre-Dame de Paris (75)	Île-de-France	Mauvais	827 372
Saint-Etienne de Meaux (77)	Île-de-France	Moyen	333 121
Saint-Louis de Versailles (78)	Île-de-France	Mauvais	470 062
Basilique de Saint-Denis (93)	Île-de-France	Mauvais	1 103 184
Notre-Dame de Bayeux (14)	Normandie	Moyen	422 112
Notre-Dame d'Évreux (27)	Normandie	Moyen	492 135
Notre-Dame de Coutances (50)	Normandie	Moyen	213 819
Notre-Dame de Sées (61)	Normandie	Moyen	294 730
Notre-Dame de Rouen (76)	Normandie	Moyen	2 140 615
Saint-Pierre d'Angoulême (16)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	524 910
Saint-Louis de la Rochelle (17)	Nouvelle-Aquitaine	Bon	120 604
Notre-Dame de Tulle (19)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	428 558

Cathédrale	Région	Bilan sanitaire	Moyenne CP 2007-2018 (en euros)
Saint-Front de Périgueux (24)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	442 429
Saint-André de Bordeaux (33)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	1 138 316
Saint-Jean-Baptiste d' Aire-sur-l' Adour (40)	Nouvelle-Aquitaine	Bon	191 688
Saint-Caprais d' Agen (47)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	126 300
Sainte-Marie de Bayonne (64)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	555 824
Saint-Pierre de Poitiers (86)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	255 127
Saint-Etienne de Limoges (87)	Nouvelle-Aquitaine	Moyen	584 147
Saint-Antonin de Pamiers (09)	Occitanie	Moyen	125 890
Saint-Michel de Carcassonne (11)	Occitanie	Bon	685 755
Notre-Dame de Rodez (12)	Occitanie	Moyen	614 340
Notre-Dame de Nîmes (30)	Occitanie	Moyen	232 342
Saint-Etienne de Toulouse (31)	Occitanie	Mauvais	251 064
Sainte-Marie d' Auch (32)	Occitanie	Mauvais	710 192
Saint-Pierre de Montpellier (34)	Occitanie	Moyen	426 128
Saint-Etienne de Cahors (46)	Occitanie		236 420
Saint-Privat de Mende (48)	Occitanie	Moyen	234 273
Notre-Dame de Tarbes (65)	Occitanie	Bon	111 757
Saint-Jean-Baptiste de Perpignan (66)	Occitanie	Bon	478 231
Sainte-Cécile d' Albi (81)	Occitanie	Moyen	630 778
Notre-Dame de Montauban (82)	Occitanie	Moyen	262 277
Saint-Pierre de Nantes (44)	Pays de la Loire	Moyen	649 751
Saint-Maurice d' Angers (49)	Pays de la Loire	Mauvais	359 541
La Trinité de Laval (53)	Pays de la Loire	Moyen	97 176
Saint-Julien du Mans (72)	Pays de la Loire	Moyen	493 778
Notre-Dame de Luçon (85)	Pays de la Loire	Péril (orangerie)	274 476
Saint-Jérôme de Digne-les-Bains (04)	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Moyen	352 957
Notre-Dame de Gap (05)	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Moyen	236 953
Sainte-Réparate de Nice (06)	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Bon	422 728
Saint-Sauveur d' Aix-en-Provence (13)	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Mauvais	460 744
Sainte-Marie-Majeure de Marseille (13)	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Moyen	437 710
Saint-Léonce de Fréjus (83)	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Bon	192 558
Notre-Dame d' Avignon (84)	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Moyen	369 169
Saint-Denis de Saint-Denis-de-la-Réunion (974)	La Réunion	Bon	75 185

Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère de la culture.

Les moyens de l'État peuvent être complétés, de manière exceptionnelle, par des financements des collectivités territoriales ou des aides européennes. À titre d'exemple, le « plan cathédrales » de la région Centre, entre 2009 et 2014, comprenait des financements de la région et des départements. La restauration intérieure de la cathédrale de Lyon, achevée en 2017, a quant-à-elle bénéficié de crédits de la métropole de Lyon et du département du Rhône.

Les chantiers de restauration des cathédrales bénéficient cependant plus souvent de mécénat, national ou international, de dons et de legs, qui se concentrent sur les cathédrales les plus connues (Chartres, Reims, Albi, Notre-Dame de Paris).

Ces partenariats peuvent être contractés directement par l'État, comme le partenariat avec la Fondation Gaz de France, qui a permis la restauration de nombreux vitraux entre 1995 et 2017, ou le partenariat avec le *World monuments fund*⁽¹⁾, qui a financé intégralement la restauration du chœur de la cathédrale d'Albi.

Ce sont toutefois principalement des structures privées (associations d'amis de cathédrales, fondations d'utilité publique, fonds de dotation) qui se chargent de recueillir des fonds pour la restauration des cathédrales, souvent pour des montants élevés.

Au total, pour la période 2015-2018, les cathédrales ont bénéficié de 6 millions d'euros de fonds de concours.

Compte tenu de la part importante des crédits d'entretien et de restauration des cathédrales dans le total des crédits consacrés aux monuments appartenant à l'État, ainsi que de la place particulière occupée par les cathédrales dans notre patrimoine et dans l'identité de nos villes, il serait souhaitable que, à l'avenir, les documents budgétaires identifient spécifiquement les crédits consacrés aux cathédrales, ainsi que, le cas échéant, les fonds de concours perçus pour compléter les financements de l'État.

Il paraît en outre indispensable de disposer d'une programmation pluriannuelle des travaux sur l'ensemble des cathédrales pour avoir une visibilité sur les moyens nécessaires à leur entretien, ce qui permettrait aux parlementaires de veiller à ce que ces moyens ne soient pas sacrifiés en fonction des besoins de tel ou tel secteur patrimonial.

C. UN ÉTAT DE CONSERVATION INSATISFAISANT

À l'évidence, ces investissements ne suffisent pas à assurer un entretien suffisant des cathédrales. **Selon le dernier bilan réalisé, sur les 87 cathédrales, 22 seulement, soit un quart, sont considérées comme en bon état. 47 sont dans un état moyen, 15 en mauvais état et 2 en péril partiel (Notre-Dame de l'Assomption à Clermont-Ferrand et l'orangerie de la cathédrale de Luçon).**

Il n'y a pas de programmation des travaux centralisée au niveau national. **La programmation des travaux sur les cathédrales est déconcentrée au niveau des DRAC, la direction générale des patrimoines répartissant chaque année les crédits en fonction des programmations pluriannuelles régionales établies par les DRAC.**

(1) Organisation non gouvernementale à but non lucratif créée à New-York en 1965.

À la suite du plan de relance de 2009, plusieurs d’entre elles ont mis en place des « plans cathédrales » pluriannuels, permettant d’entreprendre des opérations de restauration de grande envergure. Il s’agit d’initiatives prises au niveau déconcentré. Ce fut notamment le cas de la DRAC de Midi-Pyrénées, à partir de 2011, et de la DRAC du Centre qui, de 2009 à 2014, a consacré avec le soutien de la région et des départements, 1,5 million d’euros à chacune de ses cinq cathédrales.

Le bilan de l’état de conservation des cathédrales transmis au rapporteur spécial fait apparaître des **situations très contrastées en fonction des DRAC**, avec, aux deux extrémités, la Bretagne, dont les quatre cathédrales sont considérées comme étant en bon état, et l’Île-de-France, qui comprenait, avant l’incendie de Notre-Dame, trois cathédrales en mauvais état et une dans un état moyen.

BILAN SANITAIRE DES CATHÉDRALES EN FONCTION DES RÉGIONS ⁽¹⁾

(nombre de cathédrales)

Région	Bon	Moyen	Mauvais	Péril
Auvergne-Rhône-Alpes	2	7	2	1
Bourgogne-Franche-Comté	1	5		
Bretagne	4			
Centre-Val de Loire	1	2	2	
Grand Est	3	4	2	
Hauts-de-France	2	1	2	
Île-de-France		1	3	
Normandie		5		
Nouvelle-Aquitaine	2	8		
Occitanie	3	7	2	
Pays de la Loire		3	1	1
Provence-Alpes-Côte d’Azur	2	4	1	
Total	20	47	15	2

Source : commission des finances, d’après les réponses du ministère de la culture.

(1) Information non disponible pour la cathédrale Saint-Étienne de Cahors (Occitanie).

III. REVITALISATION DES CENTRES-VILLES : UN LEVIER PATRIMONIAL À RENFORCER

Après avoir, dans ses deux derniers rapports spéciaux, souligné la disproportion entre les crédits du ministère de la culture dirigés vers l'Île-de-France et ceux qui irriguent le reste du territoire national, le rapporteur spécial a souhaité s'intéresser à l'utilisation de la politique patrimoniale comme outil de lutte contre la fracture territoriale, en particulier à travers le soutien apporté aux villes moyennes et à la redynamisation de leur centre-ville.

Il s'agit d'une problématique complexe, dans la mesure où, d'une part, elle ne fait pas l'objet d'une politique publique spécifique du ministère de la culture, clairement identifiable à travers des crédits budgétaires, et où, d'autre part, elle s'inscrit dans des dispositifs globaux ayant trait à l'activité économique, au commerce, à l'urbanisme, aux transports et au logement, et faisant intervenir de nombreux acteurs.

Les projets de revitalisation ne peuvent en outre émerger que de la volonté des collectivités territoriales, le rôle de l'État et de ses partenaires étant de mettre à leur disposition des outils juridiques, un soutien en ingénierie et des financements.

Enfin, les démarches de redynamisation des centres-villes peuvent produire des effets relativement rapides en termes d'amélioration de l'espace public, mais les effets sont plus lents en matière d'investissement privé et, plus encore, de relance de l'activité et de réappropriation de l'espace par la population.

Or les dispositifs mis en place par l'État ces dernières années, tels que l'expérimentation « villes patrimoniales » lancée à la suite du rapport d'Yves Dauge de 2017 pour un plan national en faveur des nouveaux espaces protégés ou le plan « Action cœur de ville » n'en sont qu'à leurs débuts. Au-delà des premiers constats qui peuvent être faits aujourd'hui, le travail d'évaluation de ces dispositifs devra par conséquent être poursuivi. Le rapporteur spécial suivra avec intérêt le travail qui doit être mené dans les prochains mois par l'association Sites & Cités remarquables de France, en partenariat avec le ministère de la culture, sur la valeur ajoutée des sites patrimoniaux remarquables dans les politiques de reconquête des centres anciens.

A. UNE LARGE PALETTE D'OUTILS MOBILISABLES, UNE POLITIQUE ENCORE PEU IDENTIFIÉE

Nombre de villes moyennes, qualifiées de « têtes de ponts de nos territoires » par le préfet Rollon Mouchel-Blaisot, directeur du programme « Action cœur de ville », lors de son audition, sont confrontées à une perte d'attractivité de leurs centres anciens, qui se manifeste par la dégradation des espaces publics, la détérioration du bâti, ainsi que la vacance des commerces et des logements.

Alors que la protection du patrimoine a longtemps été considérée comme un frein à l'adaptation des centres anciens aux besoins des habitants, elle est de plus en plus vue comme un **levier pour la revitalisation des centres-villes**, ce dont témoignent à la fois les initiatives locales et la politique de l'État.

1. Une prise de conscience récente de l'apport du patrimoine dans les projets de revitalisation

a. Au niveau national

Le soutien à la revitalisation des centres historiques en situation de désertification était l'**un des axes de la « stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine »** présentée par Françoise Nyssen, alors ministre de la culture, en novembre 2017.

Alors que les collectivités locales concernées ne sont généralement pas équipées en services d'aménagement et ont besoin d'un accompagnement en ingénierie pour bâtir des plans de revitalisation qui prennent en compte tous les enjeux (logement, espace public, commerces, infrastructures...), l'objectif de l'État est de les aider à faire de leur **restauration patrimoniale** un levier, parmi d'autres, d'attractivité et de dynamisme économique, en **dégageant de nouveaux espaces de vie et de travail pour les citoyens, et en renforçant le potentiel touristique de ces sites**.

Pour ce faire, il faut aider ces villes à **préserver la singularité des lieux patrimoniaux**, qui participe de l'amélioration du vivre ensemble, **tout en permettant leur adaptation** aux attentes des habitants aujourd'hui.

b. Dans les initiatives des collectivités territoriales

De nombreuses collectivités territoriales ont fait de la valorisation de leur patrimoine bâti un axe, voire l'axe principal de leurs projets de revitalisation dans le cadre de stratégies locales de développement économique et social.

Les retours d'expérience, notamment à la suite du programme de revitalisation des centres bourgs⁽¹⁾, ont mis en avant les stratégies suivies par certaines collectivités et fait ressortir quelques points saillants :

– le patrimoine participe de l'identité du centre-ville. Pour le valoriser au mieux, il faut dans un premier temps le **recenser** ;

– la définition d'un secteur protégé permet une **coopération constructive avec les architectes des bâtiments de France (ABF)** ;

(1) Voir notamment l'étude *Le patrimoine dans le programme d'expérimentation national centres-bourgs, menée par Sites & Cités remarquables de France en partenariat avec le ministère de la culture, avril 2018.*

– chaque projet doit prendre en compte les spécificités du territoire concerné. Il est nécessaire d’adopter une **démarche globale** mêlant à la fois la requalification de l’habitat privé, le traitement de la vacance, la mise en valeur du patrimoine architectural, l’amélioration des espaces publics, la pérennisation ou le développement de l’économie locale et des services. La **réflexion doit avoir lieu à l’échelle intercommunale**. Il serait vain de consentir des efforts financiers importants pour maintenir ou faire revenir le commerce en centre-ville si, parallèlement, se développent des zones commerciales en périphérie. Dans le cadre des futures opérations de revitalisation de territoire (ORT), les projets commerciaux périphériques pourront d’ailleurs être suspendus ⁽¹⁾ ;

– il est souvent préférable de conserver le patrimoine bâti. Cependant, **chaque situation doit être étudiée au cas par cas** en fonction de l’importance patrimoniale de l’immeuble considéré et des possibilités de réhabilitation ;

– la **place accordée à la création architecturale** contemporaine est un levier incontournable pour prolonger et réinventer le patrimoine d’hier et attirer des visiteurs ;

– la stratégie foncière et financière doit **prendre en compte les usages futurs du bâti et son insertion dans le tissu urbain**. La mise en valeur du patrimoine architectural doit permettre de préserver son authenticité, tout en répondant aux nouvelles attentes en termes d’habitat (création de nouvelles typologies plus amples, lumineuses, avec des espaces extérieurs). Il en va de même pour les commerces (optimisation des surfaces, effet vitrine) ou les services ;

– la valeur patrimoniale du bâti peut être un **vecteur de tourisme**. Si cela représente un enjeu pour la commune, il faut y réfléchir dès l’élaboration du projet de revitalisation. Le tourisme demande une valorisation des atouts du patrimoine, des aménagements spécifiques et une **mise en valeur du patrimoine par les espaces publics**. Cela nécessite également de proposer une offre de logements touristiques adaptés, pour laquelle la Caisse des dépôts et consignations peut intervenir, ainsi que des services associés.

2. ... qui se traduit peu en matière budgétaire

Alors que les enjeux de lutte contre la fracture territoriale sont de plus en plus prégnants dans le discours ministériel, ils ne trouvent pas de traduction budgétaire clairement identifiée. L’action du ministère de la culture en la matière passe par les outils de droit commun, essentiellement juridiques et d’expertise.

Ce soutien mobilise très peu de crédits spécifiques et une part réduite et difficilement identifiable des crédits de droit commun.

(1) Article L. 752-1-2 du code de commerce, inséré par l’article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique.

● **L'action 2 Architecture et espaces protégés** du programme 175 a notamment pour objectifs de protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural et urbain et de contribuer au développement des territoires à travers leur mise en valeur patrimoniale. Ses crédits comprennent environ 4 millions d'euros pour des études en vue de la réalisation des sites patrimoniaux remarquables, 2 millions d'euros pour des travaux en espaces protégés et moins d'un million d'euros pour des études en périmètres délimités des abords. Encore faut-il préciser que ces crédits ne sont pas exclusivement destinés à des collectivités présentant des problématiques de revitalisation mais à toutes celles qui sont concernées par un site patrimonial remarquable.

L'action 2 finance en outre pour environ 4 millions d'euros le soutien au réseau des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ⁽¹⁾ et des maisons de l'architecture ainsi qu'aux associations représentatives des principales professions concernées, ainsi que des actions menées en partenariat avec les collectivités territoriales, dont le réseau des Villes et pays d'art et d'histoire (190 VPAH recensés à ce jour).

Ces réseaux sont précieux pour diffuser sur tout le territoire la sensibilisation aux problématiques architecturales et apporter des conseils aux collectivités territoriales en complément de ceux des services de l'État, nécessairement limités par les contraintes de moyens et d'effectifs. Ils contribuent à la reconstruction d'un **regard positif sur les territoires**, avec peu de moyens financiers. Les CAUE complètent l'action des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) en matière d'architecture, en particulier hors des espaces protégés. Ils interviennent conjointement sur les projets de revitalisation.

● **Les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques** irriguent également l'ensemble du territoire, sans qu'il soit possible d'isoler la part qui revient à des territoires en difficultés. Ils ont notamment compris en 2018 :

– 14,3 millions d'euros de crédits déconcentrés pour l'entretien des monuments historiques appartenant à l'État ;

– 50 millions d'euros de crédits d'investissement déconcentrés pour financer les opérations de restauration de MH appartenant à l'État pour lesquels la maîtrise d'ouvrage est exercée par les DRAC ;

– 163 millions d'euros de dépenses d'intervention déconcentrées pour les subventions aux dépenses d'entretien et de restauration engagées par les collectivités territoriales ou les propriétaires privés.

(1) Les CAUE sont par ailleurs financés par une fraction de la taxe d'aménagement perçue par les départements.

Ces crédits permettent à l'État d'entretenir les monuments qui lui appartiennent sur tout le territoire, dont les cathédrales, qui constituent un élément important d'identité pour les villes qui les accueillent. Ils aident également les collectivités territoriales et les propriétaires privés à entretenir les monuments qui leur appartiennent, en complément, pour ces derniers, des dispositifs fiscaux.

Pour l'attribution des crédits monuments historiques, la direction générale des patrimoines a indiqué examiner en priorité les demandes s'inscrivant dans une démarche de revitalisation. Les critères appliqués pour examiner la demande sont en revanche les mêmes que pour toute demande. Elle cherche par ailleurs à développer une contractualisation sur la politique d'entretien des monuments avec les collectivités ayant un patrimoine important à entretenir et peu de ressources, au nombre desquels figurent en particulier les villes « à remparts ».

• Le rapporteur spécial considère que l'**action du ministère de la culture serait plus efficace pour soutenir les projets de revitalisation s'il disposait de crédits spécifiques** à cette fin. Ils permettraient d'investir prioritairement là où une action concentrée et concertée, avec tous les partenaires, peut permettre d'obtenir des résultats rapidement, en évitant les risques de saupoudrage.

Le fait que ministère de la culture ne figure pas parmi les financeurs des grands plans partenariaux comme « Action cœur de ville » (*cf. infra*) est en outre de nature à fragiliser sa position dans le dispositif, et avec elle la prise en compte de la spécificité des villes patrimoniales. L'essentiel des moyens prévus en matière d'ingénierie dans le cadre du plan « Action cœur de ville » sont apportés par la Banque des territoires, l'Agence nationale de l'habitat et le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). De même, dans le cadre de l'initiative de mise en valeur touristique du patrimoine historique annoncée lors du conseil interministériel du tourisme du 17 mai dernier, le fonds d'ingénierie de 1 million d'euros est financé par la Banque des territoires, la contribution du ministère de la culture se limitant à la mobilisation d'expertises des DRAC dans le cadre des études préalables.

3. Des outils d'urbanisme patrimonial à la disposition des collectivités

Les outils d'urbanisme patrimonial (sites patrimoniaux remarquables, sites inscrits ou classés, abords des monuments historiques) peuvent être mobilisés au service d'un projet de revitalisation :

– les **abords des monuments historiques** ont pour objectif de préserver l'environnement de ces monuments et contribuent, à ce titre, à la politique de mise en valeur du cadre de vie urbain et rural dans près de 20 000 communes en France. L'inscription ou le classement d'un monument historique est une décision qui appartient, selon le cas, au préfet de région ou au ministre de la culture. Les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble protégé au titre des abords sont soumis à une autorisation préalable de l'ABF ;

– les **sites patrimoniaux remarquables** (SPR), qui remplacent et intègrent les anciens secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine, sont destinés à **préserver des sites urbains ou ruraux remarquables** dans plus de 800 communes en France et participent à leur revitalisation. Le site patrimonial remarquable est classé par décision du ministre de la culture, sur proposition ou avec l’accord de la commune ou de l’intercommunalité, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l’architecture. Le classement d’un SPR a le caractère de servitude d’utilité publique. Les travaux dans les sites patrimoniaux remarquables relèvent du même régime d’autorisation que les travaux en abords de monuments historiques.

Les sites patrimoniaux remarquables sont couverts par des **plans de gestion** dont l’élaboration **associe étroitement les services de l’État et les collectivités territoriales**. Ces plans de gestion, qui permettent d’assurer la **prise en compte du patrimoine dans les politiques urbaines**, peuvent être de deux types :

- soit un **plan de sauvegarde et de mise en valeur** (PSMV) ⁽¹⁾,
- soit un **plan de valorisation de l’architecture et du patrimoine** (PVAP) ⁽²⁾.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou le plan de valorisation de l’architecture et du patrimoine couvrant le périmètre du site patrimonial remarquable est élaboré, révisé ou modifié en concertation avec l’ABF, qui veille à la cohérence du projet de plan avec l’objectif de conservation, de restauration, de réhabilitation et de mise en valeur du site patrimonial remarquable. Le plan comprend notamment la délimitation des immeubles et espaces publics à protéger, conserver, mettre en valeur ou requalifier, des règles relatives à la conservation ou à la mise en valeur du patrimoine et des prescriptions relatives à la qualité architecturale des constructions neuves ou existantes.

Outre cette assistance technique, l’État apporte également son soutien financier à l’autorité compétente pour l’élaboration et la révision des plans de gestion. C’est l’un des outils que le ministère de la culture peut mobiliser pour soutenir les villes misant sur la valorisation de leur patrimoine pour leur développement.

(1) Il existait 111 PSMV en 2016. Le PSMV a autant pour objectif de conserver le cadre urbain et l’architecture ancienne que d’en permettre l’évolution harmonieuse. En application de l’article L. 313-1 du code de l’urbanisme, sur le périmètre qu’il recouvre, il tient lieu de plan local d’urbanisme.

(2) Relevant du code du patrimoine, le plan de valorisation de l’architecture et du patrimoine est une servitude d’utilité publique pilotée par la collectivité, avec l’assistance technique et financière de l’État. Il identifie les éléments patrimoniaux à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier et fixe les prescriptions permettant d’assurer leur conservation ou leur restauration.

Ces plans de gestion doivent favoriser la requalification des quartiers anciens dégradés, soutenir le commerce et la mixité sociale. La réduction d'impôt « Malraux » est un des leviers pour atteindre ces objectifs (*cf. infra*).

Dans le cadre de la mise en place de ces plans, il est indispensable de mener un **diagnostic patrimonial** dès le début, afin d'**identifier ce qui doit être conservé, ce qui peut évoluer ou ce qui peut disparaître** et réfléchir à l'utilisation future des bâtiments, à la réintégration des commerces et des logements, sans altérer ce qui fait le caractère patrimonial d'un immeuble. Cette question de l'utilisation future des bâtiments est primordiale dans une démarche de revitalisation ; il est indispensable qu'elle soit prise en compte dans les analyses des ABF.

Pour pérenniser la dynamique impulsée par la requalification du bâti et favoriser le tourisme, les collectivités peuvent s'appuyer sur les labels visant à faire reconnaître la valeur patrimoniale d'un bâtiment, d'un site ou d'une commune : label de la Fondation du patrimoine, réseau de villes Sites et Cités remarquables, labels « ville ou pays d'art et d'histoire », « jardin remarquable », « maisons des illustres », « architecture contemporaine remarquable ». Ces labels peuvent être utilisés par les élus comme des outils de mobilisation de la population.

B. UNE DÉMARCHE PARTENARIALE NÉCESSITANT UNE FORTE COORDINATION DES ACTEURS

1. Une politique partenariale, décentralisée et déconcentrée

À l'image du plan « Action cœur de ville », les projets de revitalisation, qui relèvent de l'initiative des collectivités, reposent sur le dialogue au niveau déconcentré, entre le maire et le préfet ou les services déconcentrés de l'État.

Un projet de revitalisation mobilise différents outils, chacun étant piloté indépendamment. Il est donc nécessaire de coordonner les différents dispositifs afin de s'assurer qu'ils avancent dans la même direction. Pour mettre en valeur les atouts patrimoniaux d'une collectivité, la fluidité du dialogue entre les acteurs du patrimoine et ceux de l'urbanisme est indispensable.

Lors des auditions du rapporteur spécial, les efforts de l'État, en particulier des préfets, pour favoriser la transversalité nécessaire à la réalisation des projets ont été soulignés. Mais il a également été relevé que la réglementation était peu adaptée à la transversalité et qu'il pouvait être difficile, au quotidien, de casser la logique de « tuyaux d'orgues » résultant de l'habitude qu'ont les intervenants de raisonner selon la seule logique du dispositif qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.

a. L'expérimentation « villes patrimoniales »

À la suite de la remise du rapport d'Yves Dauge, l'État a lancé une expérimentation « villes patrimoniales », qui a pour objectif de mettre en valeur les quartiers anciens pour favoriser la revitalisation des territoires, la mixité sociale et la lutte contre l'étalement urbain.

Cette expérimentation concerne dix-sept villes situées dans les régions Occitanie, Grand Est et Centre-Val de Loire : Gien, Romorantin-Lanthenay, La Châtre, Sancerre, Sedan, Chaumont, Lunéville, Longwy, Bar-le-Duc, Saint-Dié-des-Vosges, Guebwiller, Lauzerte, Lodève, Figeac, Villefranche-de-Rouergue, Pont-Saint-Esprit et Mende.

Aux côtés du ministère de la cohésion des territoires, le ministère de la culture accompagne les communes par un appui en ingénierie, à travers les DRAC et les écoles nationales supérieures d'architecture, pour les aider à bâtir un projet global de revitalisation (logement, espace public, commerce, habitat insalubre, etc.).

Parmi ces dix-sept villes de l'expérimentation, sept ont bénéficié d'ateliers des territoires : Gien et Romorantin en Centre-Val de Loire ; Bar-le-Duc, Chaumont et Saint-Dié-des-Vosges dans le Grand Est ; Figeac et Mende en Occitanie.

Ces ateliers réunissent autour des élus les services déconcentrés de l'État (DREAL, DRAC, DDT, UDAP) et les acteurs économiques, associatifs et habitants pour définir ensemble une stratégie territoriale où les centres patrimoniaux sont au cœur d'une démarche de renforcement de l'attractivité et du cadre de vie.

L'ambition des ateliers des territoires est :

- d'élaborer un projet de territoire fédérateur en faveur d'un renouvellement de l'attractivité des villes patrimoniales et de leur périphérie ;
- de mobiliser l'ingénierie locale spécialisée, penser les outils de protection et de mise en valeur pour mieux les connecter aux exigences de la ville durable et des usages ;
- construire une culture commune pour faire dialoguer les spécialistes du patrimoine, les disciplines de l'urbanisme et de l'aménagement, les habitants et les porteurs de projets.

Ces ateliers des territoires ont été jugés très positivement lors du déplacement du rapporteur spécial à Gien.

b. Le plan « Action cœur de ville »

Le programme « Action cœur de ville » consiste en un accompagnement des communes et de leur intercommunalité dans le cadre d'un contrat qui intègre toutes les démarches en cours d'élaboration. Ainsi, parmi les dix-sept villes de l'expérimentation « villes patrimoniales », douze sont incluses dans le programme : Gien, Romorantin-Lanthenay, Sedan, Chaumont, Lunéville, Longwy, Bar-le-Duc, Saint-Dié-des-Vosges, Guebwiller, Figeac, Villefranche-de-Rouergue et Mende. Celles qui ne sont pas incluses, en raison de leur taille ou d'une fonction de centralité réduite, continueront à être accompagnées dans le cadre de l'expérimentation « villes patrimoniales ».

Le plan « Action cœur de ville » mobilise de nombreux partenaires, en particulier l'État, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), Action logement, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les conseils régionaux et départementaux, ainsi qu'une large palette de financements pour un montant total de 5 milliards d'euros sur cinq ans (dont 1 milliard d'euros de la Caisse des dépôts en fonds propres et 700 millions d'euros en prêts, 1,5 milliard d'euros d'Action logement, 1,2 milliard d'euros de l'ANAH, ainsi que des crédits de droit commun de l'État : dotation de soutien à l'investissement local, dotation d'équipement des territoires ruraux, fonds d'intervention et de soutien à l'artisanat et au commerce, volets territoriaux des contrats de plan État-région...).

Le ministère de la culture, en particulier la direction générale des patrimoines, participe à la mise en œuvre du plan « Action cœur de ville ». Sur les 222 villes sélectionnées, près de 60 % sont dotées de sites patrimoniaux remarquables et près de 30 % ont leur cœur de ville situé en abords de monuments historiques (plus de 1 000 monuments historiques). Pour les villes qui ne sont pas dotées de sites patrimoniaux remarquables, le ministère de la culture apporte sa contribution financière pour la mise en œuvre de ce dispositif et les études relatives aux documents de gestion.

La mise en valeur des formes urbaines, de l'espace public et du patrimoine constitue l'un des cinq axes que le diagnostic territorial et le projet stratégique de développement des villes participantes doivent obligatoirement comporter.

L'intégration des villes de l'expérimentation « villes patrimoniales » dans le programme « Action cœur de ville », aux côtés de 210 autres collectivités, puis la mise en place des opérations de revitalisation de territoire créées par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, soulève la question du maintien de la spécificité du volet patrimonial du projet de ces villes. Le rapporteur spécial estime qu'il faut veiller à ne pas « diluer » leurs atouts dans le dispositif global et maintenir l'apport du ministère de la culture dans ces politiques.

2. Un rôle de conseil aux collectivités territoriales à renforcer

Les services déconcentrés du ministère de la culture, en particulier les UDAP⁽¹⁾, ont un rôle primordial à jouer dans les projets de revitalisation reposant sur une stratégie de mise en valeur du patrimoine. Elles ont une capacité à apporter des analyses globales, tenant compte de l'ensemble des problématiques, des servitudes de protection à la qualité architecturale. Au-delà des UDAP, c'est l'ensemble des services déconcentrés du ministère de la culture qui peuvent contribuer aux projets de revitalisation par la mobilisation des outils de droit commun : restauration des monuments historiques, politique muséale, architecture, mise en valeur des archives, etc.

Le rôle des UDAP est d'autant plus précieux que c'est l'un des derniers services à disposer d'une compétence technique au niveau départemental, en situation d'apporter des conseils précieux aux collectivités, pour peu, d'une part, que celles-ci les sollicitent suffisamment en amont et, d'autre part, que les UDAP aient les moyens humains et techniques, en particulier numériques, d'y répondre.

Au cours des auditions, tous les interlocuteurs du rapporteur spécial ont insisté sur la nécessité de développer le dialogue le plus en amont possible entre les collectivités territoriales et les architectes des bâtiments de France. Une sollicitation en amont des UDAP et des ABF permet à la collectivité de bénéficier d'un accompagnement dans l'élaboration et le suivi du projet et limite les risques de blocage ultérieur, lorsque l'architecte des bâtiments de France doit délivrer des autorisations. Nombre d'ABF seraient en outre désireux de développer une activité de conseil qui correspond à leur souci d'aider à faire aboutir des projets plutôt que d'être cantonnés dans le rôle de délivrance des avis et autorisations prévus par les lois et règlements. Ils voient dans cet élargissement de leur champ d'action une source d'enrichissement.

Dans le rapport qu'il a remis à Françoise Nyssen sur l'organisation de l'action de l'État dans le domaine patrimonial, Philippe Bévaloul soulignait toutefois que *« la réduction des effectifs et des moyens des UDAP amène très souvent les architectes des bâtiments de France à donner une priorité, dans la répartition de leur temps, aux avis, débouchant sur une restriction de l'exercice de leurs autres compétences. Le déséquilibre ainsi créé est fâcheux : en enfermant trop les UDAP dans un rôle d'empêchement, il pèse très négativement sur l'image, non seulement des architectes des bâtiments de France, mais aussi des dispositifs de protection eux-mêmes ; en outre, il affaiblit le rôle que le ministère de la culture est susceptible de jouer sur les territoires pour la préservation d'un cadre de vie de qualité. »* Le rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire de préserver, voire de renforcer les effectifs des UDAP, afin que les ABF retrouvent l'essence de leur rôle, qui est de mener des projets à bien. Les efforts en termes de maîtrise des effectifs doivent d'avantage porter sur l'administration centrale que sur les services déconcentrés.

(1) Les pôles patrimoine représentent environ 62 % des effectifs des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), la moitié des agents de ces pôles travaillant dans les UDAP.

En outre, compte tenu des responsabilités qui sont les leurs, il paraît important, au stade de leur recrutement, de veiller à ce que les ABF aient une expérience préalable solide et opérationnelle. Ils sont ainsi mieux à même de comprendre les enjeux des projets d'aménagement et de faire accepter la légitimité de leurs avis ou conseils par leurs interlocuteurs.

Il serait également utile, tout en laissant une large autonomie aux services déconcentrés, que l'administration centrale exerce davantage un rôle d'impulsion pour favoriser cette coopération qui paraît aujourd'hui plus relever d'initiatives locales, comme celles qui ont été présentées au rapporteur spécial lors de son déplacement à Rennes, ou de contacts personnels noués sur le terrain avec les élus locaux, que d'une stratégie mise en œuvre par le ministère.

Dans un rapport de mai 2017 sur l'évaluation thématique de l'action des directions régionales des affaires culturelles, l'inspection générale des affaires culturelles estimait que « *les DRAC ne se sentent pas pleinement missionnées sur le sujet de l'urbanisme et de la revitalisation urbaine par leur administration centrale et fonctionnent donc pour beaucoup par autosaisine* ».

Lors de son audition, le président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF) a d'ailleurs regretté un défaut de pilotage et de diffusion de l'information sur ces questions par l'administration centrale et, d'une manière plus générale, un manque de relations entre l'administration centrale et les UDAP.

C. DES LEVIERS FISCAUX UTILES, MAIS À ADAPTER AUX CARACTÉRISTIQUES DES VILLES MOYENNES

1. Le soutien aux propriétaires de monuments historiques ou bénéficiant du label de la Fondation du patrimoine

Ces dispositifs fiscaux, dont le coût est estimé à 83 millions d'euros (*cf. supra*), contribuent à l'entretien des monuments sur tout le territoire, et donc à celui des monuments constituant l'identité des centres villes anciens des villes moyennes.

Outre les monuments classés ou inscrits, ils permettent de soutenir les programmes bénéficiant du label de la Fondation du patrimoine, qui concernent les travaux réalisés sur un patrimoine immobilier non protégé par l'État au titre des monuments historiques, dont une façade principale au moins est visible de la voie publique. Sont concernés :

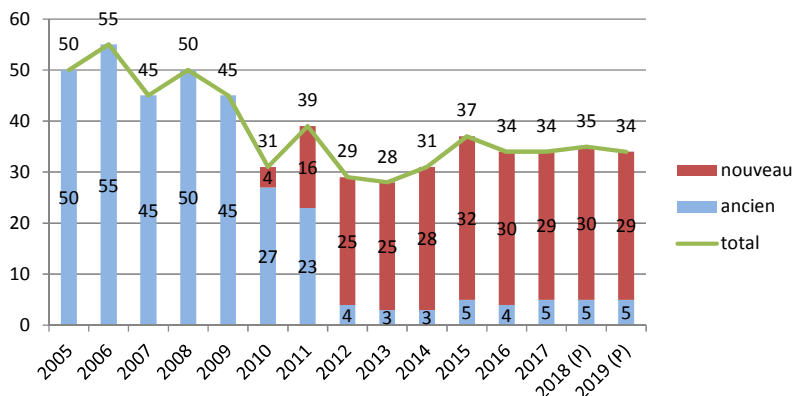
- les biens patrimoniaux les plus caractéristiques du milieu rural ;
- les biens patrimoniaux non habitables (fontaine, puits, etc.) ;
- les biens patrimoniaux situés dans des sites patrimoniaux remarquables.

L'attribution du label s'applique à des travaux de restauration extérieurs (toiture, façade, huisseries, etc.), non débutés au jour de l'octroi du label. Elle est conditionnée à l'obtention de l'avis favorable de l'ABF sur le programme de travaux envisagé.

2. La réduction d'impôt au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) (nouveau dispositif Malraux)

Le dispositif Malraux ⁽¹⁾ est aujourd'hui marginal au sein des dépenses fiscales. Il ne bénéficie qu'à un peu plus de 8 000 foyers fiscaux pour environ 130 millions d'euros de travaux engendrant 30 millions d'euros de dépenses fiscales par an. En décroissance à moyen terme, la **dépense est stabilisée depuis la réforme entrée en vigueur en 2009** ayant remplacé « l'ancien Malraux » (imputation sur le revenu global des déficits provenant de dépenses effectuées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti situé dans un secteur protégé) par le « nouveau Malraux ».

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE FISCALE « MALRAUX »



Source : commission des finances, d'après les projets et rapports annuels de performance de la mission Culture.

Les particuliers qui investissent dans des opérations de **restauration immobilière dans certains quartiers urbains peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt lorsque les immeubles sont destinés à la location** (engagement de louer pendant neuf ans). Ces personnes doivent être fiscalement domiciliées en France et imposées à raison des revenus de l'immeuble restauré dans la catégorie des revenus fonciers.

(1) Article 199 ter viciés du code général des impôts.

L'opération doit être réalisée en vue de la **restauration complète** d'un immeuble bâti situé soit dans un **site patrimonial remarquable** (SPR), soit dans un quartier ancien dégradé, soit dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé (extension pour les dépenses supportées depuis 2016). Pour ces deux dernières catégories, la réduction d'impôt s'applique pour les dépenses supportées jusqu'au 31 décembre 2019.

Pour les opérations situées dans un SPR, il faut distinguer trois situations d'éligibilité :

– le SPR est couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé ;

– le SPR est couvert par un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) approuvé ;

– l'opération de restauration de l'immeuble a été déclarée d'utilité publique.

Le taux de la réduction d'impôt est de 30 % du montant des dépenses éligibles pour les immeubles situés dans le périmètre d'un SPR couvert par un PSMV approuvé, dans un quartier ancien dégradé ou dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé. Il est de 22 % pour les immeubles situés dans le périmètre d'un SPR couvert par un PVAP approuvé ou dont l'opération de restauration a été déclarée d'utilité publique.

Les dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt sont prises en compte dans la limite de 400 000 euros sur une durée maximale de quatre ans.

Les opérations patrimoniales en centre-ville sont complexes parce qu'elles portent sur un petit nombre d'immeubles, voire sur une unité dans un environnement urbain potentiellement dense, ce qui augmente le coût des travaux. Elles doivent de plus respecter les contraintes architecturales mises en place dans les sites patrimoniaux remarquables. **Les travaux dans les sites patrimoniaux remarquables seraient couramment 40 à 50 % plus chers que dans des situations standards** ⁽¹⁾.

Ces contraintes défavorisent la réhabilitation des immeubles dans les centres-villes par rapport aux constructions neuves en périphérie, et ce d'autant plus que le Malraux coexiste dans certaines zones urbaines avec le dispositif Pinel en faveur de la construction de logements neufs.

(1) *Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires culturelles, Évaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et des villes moyennes, décembre 2018.*

À cet égard, la création en loi de finances pour 2019 du dispositif « Denormandie »⁽¹⁾ pour la rénovation dans l'ancien pour les centres villes du plan « Action cœur de ville » constitue un rééquilibrage bienvenu, complémentaire du Malraux en ce qu'il ne concerne pas nécessairement les mêmes zones et n'implique pas une restauration complète de l'immeuble.

Le dispositif « Denormandie »

Introduit par amendement du Gouvernement lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2019 et codifié à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, ce dispositif consiste en une réduction d'impôt sur le revenu accordée aux particuliers achetant, entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2021, un logement à rénover dans un quartier ancien dégradé pour le mettre en location sur une période de 6, 9 ou 12 ans. Contrairement à la réduction d'impôt « Malraux », elle est soumise au plafonnement global des niches fiscales ; elle est en outre plafonnée à un investissement maximum de 300 000 €.

Son bénéfice est limité aux 222 villes du programme Action cœur de ville, ainsi qu'à une vingtaine de villes ayant signé une opération de revitalisation du territoire⁽²⁾.

Les travaux de rénovation doivent représenter au moins 25 % du coût total de l'opération. Ils doivent améliorer la performance énergétique du logement d'au moins 30 % ou réaliser au moins deux types des cinq travaux suivants : changement de chaudière, isolation des combles, isolation des murs, changement de production d'eau chaude, isolation des fenêtres.

L'avantage fiscal est étalé sur la durée de location. Son montant est calculé en appliquant au prix net de revient du logement un pourcentage variant en fonction de la durée de location du logement :

- 12 % pour une période de location de 6 ans ;
- 18 % pour une période de location de 9 ans ;
- 21 % pour une période de location de 12 ans.

Selon un rapport commandé par le Gouvernement à l'inspection générale des finances, au conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'inspection générale des affaires culturelles, dans certaines villes, le Malraux peut s'avérer précieux comme déclencheur d'investissements, modestes mais significatifs en raison du caractère représentatif des édifices concernés. Ces investissements contribuent à améliorer l'image de la ville et son attractivité pour les populations installées en périphérie.

Il ressort toutefois de ce rapport que, alors que le dispositif est ouvert à un zonage de plus de 800 communes sur l'ensemble du territoire, les projets de restauration à l'aide du dispositif Malraux se concentrent dans 30 communes, soit moins de 4 % des communes éligibles.

(1) Réduction d'impôt sur le revenu accordée aux particuliers achetant un logement à rénover dans un quartier ancien dégradé pour le mettre en location.

(2) Arrêté du 26 mars 2019 relatif à la liste des communes ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au 5° du B du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts.

Le « Malraux » ne serait que partiellement adapté à la problématique de revitalisation des centres dégradés des villes moyennes.

D'une part, il n'y a pas de correspondance entre les secteurs de rénovation urbaine et les zones éligibles au Malraux, qui a avant tout une vocation patrimoniale.

D'autre part, il ne concerne que les opérations les plus rentables, qui ne se situent pas nécessairement en centres dégradés. Selon le rapport, il existe une « zone d'efficacité du Malraux », aussi bien pour les investisseurs directs que pour les SCPI, le point clé pour atteindre la rentabilité d'une opération étant le prix d'achat du foncier à restaurer.

La mission d'inspection estime que le Malraux pourrait être utilement mobilisé pour répondre à la problématique actuelle de dégradation de certains centres-villes. **Son objectif de conservation du patrimoine urbain doit être conservé, et se prolonger par celui d'une réutilisation, sans lequel le patrimoine, une fois restauré, se dégradera de nouveau.** Le logement locatif, qui a justifié la création de l'avantage fiscal en 1977, constitue un usage possible, mais n'est pas le seul. La contribution du Malraux à l'accroissement de l'offre locative est d'ailleurs négligeable, alors qu'elle est significative en termes de conservation. Il pourrait être tenu compte du fait que **les centres villes concernés ont davantage besoin d'activités commerciales ou de services que de logements.**

La mission émet plusieurs propositions pour conférer à la réduction d'impôt un objectif élargissant la préservation du patrimoine à la revitalisation des centres villes dégradés, **en l'étendant à certains secteurs d'intervention des opérations de revitalisation des territoires et en simplifiant la réduction d'impôt par l'unification des taux et en libérant les usages du locatif nu après restauration.**

Le rapporteur spécial souscrit aux recommandations de la mission d'inspection visant à simplifier le dispositif Malraux pour le rendre plus efficace dans une perspective de revitalisation des centres-villes des villes moyennes.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 6 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Franck Riester, ministre de la culture.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de la culture – Direction générale des patrimoines

M. Philippe Barbat, directeur général

Mme Françoise Banat-Berger, cheffe du service interministériel des archives de France

M. Jean-Michel Loyer-Hascoët, chef du service du patrimoine

M. Philippe Cieren, chef de l'Inspection des patrimoines

M. Kevin Riffault, sous-directeur des affaires financières et générales

Mme Corinne Langlois, sous-directrice de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie

Ministère de la cohésion des territoires

M. Rollon Mouchel-Blaisot, préfet, directeur du programme national « Action cœur de ville »

Association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF)

M. Fabien Sénéchal, président

Cour des comptes

M. Jacques Tournier, président de section

Mme Hélène Szarzynski, auditrice

Mme Véronique Reinold-Joshi, rapporteure

Déplacements

Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de Bretagne

M. Michel Roussel, directeur

M. Yves Menez, chef du service régional de l'archéologie

M. Henry Masson, conservateur régional des monuments historiques

M. Bruno Dartiguenave, conseiller livre et lecture - archives et patrimoine écrit

M. Denis Lefort, chef de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP) des Côtes d'Armor

Mme Evelyne Schmitt, conseillère musées

M. Christophe Grange, conseiller architecture et développement durable

Ville de Gien

M. Christian Bouleau, maire, président de la Communauté des communes giennoises

M. Pierre Laurent, adjoint au maire chargé de l'industrie, de l'artisanat et du cadre de vie, vice-président de la Communauté des communes giennoises

M. Yannick Rouyeras, directeur de cabinet de M. Christian Bouleau

Ville de Romorantin

M. Jeanny Lorgeoux, maire, président de la Communauté de communes du Romorantinais et du Monestois

M. Sylvain Flaux, directeur général des services

Château de Versailles

Mme Catherine Pégard, présidente

M. Thierry Gausseron, administrateur général

M. Laurent Salomé, directeur du Musée national des châteaux de Versailles et de Trianon

M. Louis-Samuel Berger, administrateur général adjoint

Mme Sophie Lemonnier, directrice du patrimoine et des jardins

M. Denis Verdier-Magneau, directeur du développement culturel

Mme Ariane de Lestrangé, directrice de l'information et de la communication

Château de Villers-Cotterêts

Mme Valérie Senghor, directrice générale adjointe du Centre des monuments nationaux

M. Jacques Krabal, député de l'Aisne (cinquième circonscription)

M. Alexandre de Montesquiou, président de la communauté de communes Retz-en-Valois

M. Franck Briffaut, maire de Villers-Cotterêts

ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sites & cités remarquables, *Étude : Le patrimoine dans le dispositif d'appel à manifestation d'intérêt centres-bourgs. Première évaluation auprès des 54 lauréats : contexte général*, avril 2017.

Inspection générale des affaires culturelles, *Évaluation thématique de l'action des directions régionales des affaires culturelles*, mai 2017.

Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires culturelles, *Revue des missions, de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la culture*, février 2018.

Sites & cités remarquables, *Étude : Le patrimoine dans le dispositif d'appel à manifestation d'intérêt centres-bourgs. Étude « Patrimoines et revitalisation des centres-bourgs » auprès de six territoires du réseau de Sites & Cités, lauréats du programme national centres-bourgs*, avril 2018.

Philippe Bélaïval, *Mission sur le patrimoine, Des outils au service d'une vision*, octobre 2018.

Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires culturelles, *Évaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et des villes moyennes*, décembre 2018.

Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission Culture*, mai 2019.