



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 12

CULTURE :

PATRIMOINES

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE LOTTIAUX

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
I. ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX SUR L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES	14
II. L'ACTION 1 <i>MONUMENTS HISTORIQUES ET PATRIMOINE MONUMENTAL</i> : LE LÉGER ACCROISSEMENT DES CRÉDITS MASQUE LE RETOUR AU SOUS-FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE	16
A. DES CRÉDITS D'ENTRETIEN ET DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES EN LÉGÈRE PROGRESSION.....	17
1. Les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques.....	17
a. Les crédits d'entretien.....	17
b. Les crédits de restauration « hors grands projets ».....	19
c. Les crédits de restauration « grands projets ».....	21
2. Le prochain achèvement de la restauration du château de Villers-Cotterêts et l'ouverture en son sein de la Cité internationale de la langue française	22
3. L'incertaine planification des grands travaux.....	24
B. LES AUTRES CRÉDITS SOUTENANT LE PATRIMOINE MONUMENTAL .	25
1. Les subventions pour charges de service public accordées au Centre des monuments nationaux et à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles	26
a. La subvention pour charges de service public accordée au Centre des monuments nationaux : une subvention en progression, un établissement sur la voie du retour à la normale	26
b. La subvention pour charges de service public accordée à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles : une subvention en progression, un établissement toujours sous tension financière	28
c. Les crédits subsidiaires	29

2. Le financement budgétaire indirect du Loto du patrimoine : une pratique utile, une simplification à rechercher	29
C. LE QUASI ACHÈVEMENT DU PLAN DE RELANCE MARQUE LE RETOUR AU SOUS-FINANCEMENT CHRONIQUE DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ALORS MÊME QUE LES BESOINS DEMEURENT ÉLEVÉS ET QUE DE NOUVELLES RESSOURCES SONT ENVISAGEABLES	31
1. La fin annoncée du plan de relance : un élan interrompu	31
2. La fin progressive du plan de relance marque le retour à une situation de financement insuffisant	33
a. D'importants besoins demeurent à satisfaire.....	33
b. Le financement hors norme du plan de relance doit devenir la norme.....	35
3. De nouvelles ressources peuvent être mobilisées et de nouvelles actions doivent être engagées	35
a. De nouvelles ressources peuvent être mobilisées.....	36
b. Une grande loi en faveur du patrimoine s'impose.....	38
III. L'ACTION 3 PATRIMOINE DES MUSÉES DE FRANCE : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT IMPUTABLE À LA COMPENSATION PARTIELLE DES EFFETS DE L'INFLATION.....	38
A. LES SUBVENTIONS APPORTÉES À 13 ÉTABLISSEMENTS NATIONAUX ET LA CRÉATION D'UN FONDS DE MODERNISATION DES MUSÉES	38
1. Les crédits proposés.....	38
2. Le musée du Louvre et les musées d'Orsay et de l'Orangerie : la fin d'une « impasse de trésorerie » ?.....	41
B. LES CONCOURS APPORTÉS À 12 SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DE CERTAINS MUSÉES TERRITORIAUX.....	42
1. La prise en charge des crédits de 12 services à compétence nationale du ministère de la culture.....	42
2. Les subventions apportées aux dépenses de fonctionnement et d'investissement de certains musées territoriaux.....	43
IV. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 175.....	44
1. L'action 9 <i>Patrimoine archéologique : un soutien réel mais insuffisant à l'archéologie préventive</i>	44
a. Le financement insuffisant de l'Institut national de recherches archéologiques préventives	44
b. Les autres dépenses engagées en matière archéologique.....	48
2. Les actions 2 <i>Architecture et sites patrimoniaux</i> , 4 <i>Patrimoine archivistique</i> et 8 <i>Acquisition et enrichissement des collections publiques</i> : des actions de complément d'un montant limité	49
a. L'action 2 <i>Architecture et sites patrimoniaux</i>	49

b. L'action 4 Patrimoine archivistique.....	49
c. L'action 8 Acquisition et enrichissement des collections publiques	50
V. LES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME 175 : DES DÉPENSES PERTINENTES, SIGNIFICATIVES ET POUVANT ÊTRE AMÉLIORÉES.....	51
1. Des dépenses fiscales d'un coût significatif	51
2. Des dépenses fiscales à améliorer pour favoriser un meilleur entretien du patrimoine et compenser la faiblesse des crédits soutenant l'enrichissement des collections nationales	54
a. Favoriser un meilleur entretien du patrimoine	55
b. Compenser la faiblesse des crédits soutenant l'enrichissement des collections nationales et la préservation du mobilier d'origine dans les monuments historiques	57
3. La dépense fiscale relative à la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris	58
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE 1 - ÉTAT DES FONDS RECUEILLIS, AU 30 JUIN 2022, AU TITRE DE LA SOUSCRIPTION NATIONALE POUR LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME DE PARIS	61
ANNEXE 2 - TRÉSORS NATIONAUX BILAN 2019 - 31 AOÛT 2022	62
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL, QUESTIONNAIRES TRANSMIS ET DU DÉPLACEMENT EFFECTUÉ ..	65

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.**

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 prévoit des crédits d'un montant de **3 735,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **3 714,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** en faveur de la mission *Culture*, en progression respectivement de 7 % et de 7,4 % par rapport à 2022. Le **présent rapport spécial concerne un seul des quatre programmes composant la mission Culture**. Ainsi, il présente les crédits consacrés au **programme 175 Patrimoines** mais ne commente pas les crédits des programmes 131 *Création*, 224 *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* qui font l'objet d'un rapport distinct de M. Alexandre Holroyd.

Les crédits du **programme 175 Patrimoines** sont dédiés aux **monuments historiques**, aux **musées de France**, aux **Archives nationales** et au financement d'acteurs de l'**archéologie**. Leur montant s'établit à **1 110,7 millions d'euros en AE** et à **1 099 millions d'euros en CP** en progression de **7,4 % en AE** et de **7,5 % en CP** par rapport à 2022. **Pour la troisième année consécutive, la mission Plan de relance soutient ces crédits mais dans un volume bien plus limité (42 millions d'euros en CP) qu'antérieurement** ⁽¹⁾.

La **progression des crédits** du programme 175 en 2023 s'élève à **76 millions d'euros en AE** et à **76,8 millions d'euros en CP** et vise à tenir compte de la hausse des prix, à poursuivre les grands projets d'investissement et à protéger et valoriser le patrimoine dans les territoires. Ces montants soutiennent un secteur dont la fréquentation s'améliore plus rapidement que prévu mais qui est confronté, après une crise sanitaire qui l'a lourdement impacté, à de nouveaux risques liés principalement à la croissance élevée des prix de l'énergie. **La croissance des crédits du programme 175 est bienvenue mais omet de répondre à certains besoins**, comme l'**assistance à maîtrise d'ouvrage en faveur des maires des communes rurales**, ou y répond imparfaitement, comme en matière de soutien à l'**Institut de recherches archéologiques préventives**.

Le rapporteur spécial **regrette plus encore que la fin annoncée du plan de relance ne soit pas suivie d'un effort financier substantiel en faveur de l'investissement pour le patrimoine**. En 2021 et 2022, un soutien utile et très significatif a été apporté au secteur en fonctionnement mais aussi en investissement. **Le niveau des crédits atteint durant la période du plan de relance devrait constituer la norme et non l'exception**, d'autant plus que des leviers existent pour renforcer les ressources en faveur du patrimoine.

Pour ces motifs, **le rapporteur spécial appelle au rejet de ces crédits**.

(1) Sur les années 2021 - 2022, les crédits de la mission Plan de relance en faveur du patrimoine ont représenté un montant cumulé de 596,1 millions d'euros (cf. infra).

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2022	LFR 2022	PLF 2023	Évolution (en %)	LFI 2022	LFR 2022	PLF 2023	Évolution (en %)
Programme 175	1 034,7	+ 18,8	1 110,7	+ 7,4 %	1 022,2	+ 18,8	1 099	+ 7,5

Source : projet annuel de performances.

Opérateurs dans le périmètre du rapport spécial : 18

- Programme 175 : 18

Académie de France à Rome, Cité de l'architecture et du patrimoine, Centre des monuments nationaux, Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, Établissement public du musée du quai Branly, Établissement public du musée et du domaine national de Versailles, établissement public du Mont-Saint-Michel, établissement public du château de Fontainebleau, Institut national de recherches archéologiques préventives, Musée des arts décoratifs, Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, Musée d'Orsay et Musée de l'orangerie, Musée du Louvre, Musée Guimet, Musée Henner - Moreau, Musée Picasso, Réunion des musées nationaux - Grand palais et Établissement public du palais de la porte dorée.

Le programme 175 porte également un transfert de 4,2 millions d'euros en faveur d'autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Par ailleurs, **l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris est mentionné par le projet annuel de performances de la mission Culture mais ne reçoit aucun financement substantiel de celle-ci** ⁽¹⁾.

Nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) :

- 9 924 (+ 2 par rapport à 2022),

Mesures de périmètre et de transfert :

- Programme 175 : transfert entrant de 1,12 million d'euros en provenance du programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* (essentiellement au titre d'un plan de rattrapage indemnitaire pour les agents titulaires affectés en établissement public).

Prévision de rattachement des fonds de concours ⁽²⁾ :

● Programme 175 : 0 euro en 2023 (au 31 juillet 2022, les rattachements constatés de fonds de concours et d’attributions de produits au programme 175 s’élevaient à 90,2 millions d’euros en AE et à 92,4 millions d’euros en CP dont 79,9 millions d’euros en AE et en CP au titre des dons nationaux en faveur de Notre-Dame de Paris et à 8,5 millions d’euros en AE et en CP au titre des dons internationaux en faveur de Notre-Dame de Paris).

Dépenses fiscales : 12 dépenses fiscales sont associées au programme 175 pour **un montant prévisionnel de 218 millions d’euros** (en progression de 33 millions par rapport à 2022).

(1) *Les recettes de l’établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris sont essentiellement constituées du produit des fonds de concours provenant de la souscription nationale prévue par la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet. La mission Culture porte simplement une subvention de 195 250 euros en faveur de l’établissement public pour le financement du loyer de ses locaux.*

(2) *Données extraites de l’État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits joint au projet de loi de finances, pages 33-38.*

INTRODUCTION

La mission *Culture* réunit les crédits budgétaires, les dépenses fiscales et une taxe affectée ⁽¹⁾ mobilisés par l'État en faveur du patrimoine, de la création artistique, de la transmission des savoirs et des fonctions supports du ministère de la Culture.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 prévoit des crédits d'un montant de 3 735,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3 714,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en faveur de cette mission, en progression respectivement de 7 % et 7,4 % par rapport à 2022. Le présent **rapport spécial concerne un seul des quatre programmes composant la mission Culture**. Ainsi, il présente les crédits consacrés au **programme 175 Patrimoines** mais ne commente pas les crédits des programmes 131 *Création*, 224 *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* qui font l'objet d'un rapport distinct.

L'évolution prévisionnelle des crédits du programme 175 en 2023 est proche de celle de l'ensemble de la mission *Culture* puisque leur **montant croît de 7,4 % en AE et de 7,5 % en CP, soit une progression de 76 millions d'euros en AE et de 76,8 millions d'euros en CP**. Les mesures nouvelles envisagées s'articulent autour de quatre points saillants :

– Une compensation de la hausse des prix et de la hausse des coûts de construction à hauteur de 37,4 millions d'euros en faveur des services déconcentrés du ministère de la Culture, des services à compétence nationale ⁽²⁾ et de certains opérateurs de ce ministère ;

– Un crédit supplémentaire de 16,1 millions d'euros pour poursuivre les actions de protection et de valorisation du patrimoine dans les territoires ;

– Un soutien à d'autres opérateurs nationaux (essentiellement le musée du Louvre, le Centre des monuments nationaux et l'Institut national de recherches archéologiques préventives [INRAP]) à hauteur de 27,5 millions d'euros ;

– À l'inverse, les crédits de paiement soutenant les grands travaux sur la période 2023-2027 sont en réduction (d'environ 4 millions d'euros) en raison, d'une part, de l'achèvement des travaux de restauration du château de Villers-Cotterêts et, d'autre part, de l'avancement des travaux de restauration du Grand palais.

(1) Cette taxe affectée est la taxe sur la billetterie sur les spectacles instituée par l'article 77 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 au bénéfice de l'association pour le soutien au théâtre privé. Son montant est plafonné à 8 millions d'euros. Cf. infra.

(2) Le réseau des services à compétence nationale comprend dix-sept musées nationaux et huit services spécialisés (Centre de recherche et de restauration des musées de France, Laboratoire de recherche des monuments historiques, Médiathèque du patrimoine et de la photographie, Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines, Archives nationales d'outre-mer, etc.) dont le fonctionnement se situe à mi-chemin d'une administration centrale et des services déconcentrés.

Ces différents crédits sont principalement exécutés par les administrations centrales et déconcentrées du ministère de la Culture, le réseau des services à compétence nationale et par les 18 opérateurs situés dans le périmètre du programme 175. Les bénéficiaires de ces financements sont nombreux puisqu'en **2021, puisque pas moins de 1 097 structures ont été financées, pour des montants très variables, par le programme 175.** En 2023, les deux structures recevant les financements les plus importants devraient être le musée du Louvre (96,1 millions d'euros en AE et en CP) et l'INRAP (92,4 millions d'euros en AE et en CP).

En 2023, ces crédits seront complétés pour un montant compris entre 25 et 42 millions d'euros par la mission *Plan de relance*, montant très inférieur aux 596,1 millions mobilisés dans le cadre de cette mission sur la période 2021-2022 pour garantir le bon fonctionnement des établissements touchés par la crise sanitaire et renforcer l'investissement en faveur des monuments. **Avec la fin du Plan de relance, l'État diminuera sensiblement en 2023 les crédits en faveur du patrimoine par rapport aux deux précédents exercices.** Sur le plan du fonctionnement des établissements, la fin de la crise sanitaire ne rend plus nécessaire l'effort exceptionnel consenti en 2021/2022, malgré la persistance de certaines fragilités. **En revanche, le rapporteur spécial déplore la baisse des crédits consacrés aux travaux** au regard de l'ampleur des besoins à satisfaire.

Si la fréquentation des établissements patrimoniaux évolue généralement plus favorablement que prévu en 2022, celle-ci demeure néanmoins le plus souvent inférieure à celle de 2019, dernière année avant la crise sanitaire. La plupart des acteurs auditionnés ont témoigné en ce sens en évoquant un retour à une fréquentation « normale » espéré au mieux en 2023 et, à défaut, en 2024 voire 2025. Lors de son audition, l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles a par exemple indiqué qu'il pensait devoir attendre 2025 pour retrouver un niveau de fréquentation comparable à celui de 2019. De la même façon, le musée du Louvre a précisé que « *les projections effectuées en interne pour les années 2023 et 2024 font état d'une fréquentation inférieure de 20 % à celle de 2019* »⁽¹⁾. À l'inverse, au 10 octobre 2022, le Centre des monuments nationaux a enregistré plus de 8 millions de visiteurs et « *se réjouit du niveau de fréquentation des monuments de son réseau, qui devrait retrouver celui de 2019. Une vingtaine de monuments a même connu une fréquentation supérieure à cette année de référence* »⁽²⁾.

L'évolution favorable de la fréquentation n'atténue cependant pas les inquiétudes nées du renchérissement des coûts d'exploitation consécutif aux tensions sur les prix de l'énergie et de la construction. Cette problématique concerne au premier chef les musées dont, à l'inverse des monuments nationaux, tous les espaces de visite sont chauffés. Lors de son audition, le musée du Louvre a par exemple indiqué

(1) Réponse du musée du Louvre au questionnaire du rapporteur social. Cependant, « le musée du Louvre s'est fixé comme objectif prioritaire d'accueillir mieux mais pas nécessairement d'accueillir plus ». En juillet 2022, la fréquentation a toutefois été supérieure à celle enregistrée en juillet 2019 (803 372 visiteurs contre 786 210).

(2) Centre des monuments nationaux, communiqué de presse du 18 octobre 2022.

craindre un quasi-quadruplement du coût de ses dépenses d'électricité⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial souligne par ailleurs que **les crédits du programme 175 ne résument pas l'effort de l'État en faveur du patrimoine**. Plusieurs autres dépenses existent. Les **dépenses fiscales** associées à ce programme 175 représentent tout d'abord un coût additionnel estimé à **218 millions d'euros**. **D'autres ministères participent** par ailleurs à **l'entretien de leur propre patrimoine**. Selon un récent rapport de la Cour des comptes, sur les 2 103 monuments historiques appartenant à l'État affectés à des ministères, seuls 873 relèvent du ministère de la Culture et 1 230 sont affectés à d'autres ministères qui consacrent environ 60 millions d'euros par an à leur entretien⁽²⁾. La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* assure par exemple l'entretien des 10 hauts lieux de la mémoire nationale et de 275 nécropoles nationales⁽³⁾ tandis que le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur finance le Muséum national d'histoire naturelle ou le musée des arts et métiers. **Les collectivités territoriales** participent en outre activement au financement du patrimoine pour un montant estimé aux environs de 650 millions d'euros par an⁽⁴⁾. **D'autres acteurs, comme la fondation du patrimoine et la mission patrimoine en péril** (dite « mission Bern ») **jouent également un rôle significatif en termes financiers et en matière de sensibilisation du grand public**. L'ensemble de ses concours complémentaires ne masque cependant pas le recul de fait des crédits budgétaires soutenant le patrimoine.

Comme la Cour des comptes, le rapporteur spécial invite le ministère de la Culture à assurer un recensement exhaustif de ce « **millefeuille financier** » et fait part de son intention de suivre les évolutions annoncées en domaine⁽⁵⁾. Seul ce travail permettra d'apprécier le montant global de l'effort national en faveur du patrimoine dont le programme 175 constituera de nouveau en 2023 un élément central.

(1) *Le Louvre a indiqué que le coût prévisionnel du poste électricité « dépasse les 11M€ si l'on compare le projet de budget 2023 au budget 2022, soit un coût multiplié par près de 4 (le Mwh passant de 100€ à 400€ selon le scénario pessimiste de la direction des achats de l'État, pilote du marché auquel adhère l'établissement ».*

(2) *Cour des comptes, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, pages 21 et 112. Le ministère des armées est affectataire de 521 monuments historiques, le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont affectataires de 264 monuments historiques et le ministère de la transition écologique est affectataire de 189 monuments historiques.*

(3) *Les dix hauts lieux de la mémoire nationale sont le mémorial du Mont-Valérien, l'ancien camp de concentration Natzweiler-Struthof, le mémorial des martyrs de la Déportation, le mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie, le mémorial des guerres en Indochine, le mémorial du débarquement et de la Libération de Provence (mont Faron), Notre-Dame de Lorette, la nécropole nationale de Fleury-devant-Douaumont, le mémorial national de la prison de Montluc et le monument aux morts pour la France en opérations extérieures. Les 275 nécropoles nationales et les plus de 2 000 carrés militaires sont situés en France et, parfois, hors du territoire national.*

(4) *Op. cit, page 7. La Cour observe qu'« essentiellement centrée sur la conservation, la dépense publique allouée au patrimoine monumental est significative. Elle s'établissait, avant la crise sanitaire, à plus de 1,3 milliard d'euros et se répartissait à parts égales entre l'État et les collectivités territoriales ».*

(5) *Dans sa réponse au rapport précité de la Cour des comptes, le Premier ministre a indiqué « partager l'objectif d'une consolidation de la dépense totale de l'État en faveur du patrimoine. Le préalable nécessaire à cette consolidation sera l'harmonisation des nomenclatures des ministères et l'interopérabilité des systèmes d'information financiers. Un chantier interministériel devra être lancé pour permettre de dessiner les étapes de cette mise en commun, qui devra impliquer également la direction générale des collectivités locales en ce qui concerne les dépenses des collectivités territoriales » (page 142).*

I. ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX SUR L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES

Organisé autour de six actions, 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, matériel et immatériel, muséal, monumental, urbain, paysager, archéologique comme archivistique, ainsi que l'architecture »⁽¹⁾.

Dans un périmètre relativement stable⁽²⁾, le PLF dote ce programme de **1 110,6 millions d'euros en AE et de 1 099 millions d'euros en CP, soit des montants en progression de 76 millions d'euros en AE (+ 7,4 %) et de 77 millions d'euros (+ 7,5 %) par rapport à 2022.**

Ces crédits sont complétés par la mission *Plan de relance pour un montant compris entre 25 et 42 millions d'euros en crédits de paiement* (aucun crédit n'étant ouvert en autorisations d'engagement). Si le projet annuel de performances de la mission *Plan de relance* mentionne un crédit de 42 millions d'euros⁽³⁾, le dossier de presse sur le projet de loi de finances publié par le ministère de la Culture ainsi que les éléments réunis par le rapporteur spécial lors de ses auditions suggèrent que ce concours se limitera plutôt à 25 millions d'euros et soutiendra le « plan cathédrales » (10 millions d'euros) et des investissements réalisés par les propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas l'État (15 millions d'euros)⁽⁴⁾.

La progression des crédits du programme 175 s'explique principalement par le relèvement de certaines dotations pour compenser la hausse des prix (à hauteur de 37,4 millions d'euros), par la poursuite des grands projets d'investissement (à hauteur de 16,1 millions d'euros), par la protection et la valorisation du patrimoine dans les territoires et par un appui au modèle économique des établissements publics patrimoniaux au sortir de la crise sanitaire (27,5 millions d'euros)⁽⁵⁾.

En complément, le programme 175 sert de support à 12 dépenses fiscales mais ne devrait bénéficier d'aucun rattachement de fonds de concours en 2023.

(1) *Rapport annuel de performances 2021*, page 16.

(2) En 2023, le programme 175 est concerné par une évolution marginale de son périmètre sous la forme d'un transfert de crédits entrants de 1,12 million d'euros en provenance du programme 224 Soutien aux politiques du ministère de la Culture. Ce transfert vise à financer un plan de rattrapage indemnitaire en faveur d'agents titulaires affectés en établissement public (musée du Louvre, centre des monuments nationaux, etc.).

(3) *Mission Plan de relance, projet annuel de performances*, page 66.

(4) *Ministère de la Culture, dossier de presse sur le projet de loi de finances 2023*, page 44. Par ailleurs, dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, le Centre des monuments nationaux a indiqué que les « 17 M€ qui devaient être versés en 2023 le seront finalement dès 2022, mais cette information n'était pas connue au moment de la rédaction du PAP ».

(5) Le montant de ces trois mesures nouvelles excède 77 millions d'euros mais une réduction des crédits de paiement soutenant des grands travaux sur la période 2023-2027 (environ – 4 millions d'euros) est prévue en raison, d'une part, de l'achèvement des travaux de restauration du château de Villers-Cotterêts et, d'autre part, de l'avancement des travaux de restauration du Grand palais.

Les crédits du programme 175 sont ainsi répartis :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175

(en millions d'euros)

	LFI 2022		PLF 2023		Évolution en valeur absolue		Évolution 2022-2023 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
175 Patrimoines	1 034,7	1 022,2	1 110,7	1 099	+ 76	+ 76,8	+ 7,4 %	+ 7,5 %
01 - Monuments historiques et patrimoine monumental	449,4	432,7	490,5	466,6	+ 41,1	+ 33,9	+ 9,1 %	+ 7,8 %
02 - Architecture et sites patrimoniaux	35,1	35,1	35,7	35,7	+ 0,6	+ 0,6	+ 1,8 %	+ 1,8 %
03 - Patrimoine des musées de France	368,7	364,4	387,7	394,4	+ 19	+ 30	+ 5,1 %	+ 8,2 %
04 - Patrimoine archivistique	26	34,6	29,1	34,7	+ 3,1	+ 0,1	+ 11,9 %	+ 0,4 %
08 - Acquisition et enrichissement des collections publiques	9,8	9,8	9,8	9,8	+ 0	+ 0	+ 0 %	+ 0 %
09 - Patrimoine archéologique	145,7	145,6	157,9	157,8	+ 12,2	+ 12,2	+ 8,4 %	+ 8,4 %

Source : projet annuel de performances.

Ces crédits sont composés principalement de dépenses de fonctionnement (dites de « titre 3 », 555,9 millions d'euros), d'intervention (dites de « titre 6 », 307,4 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, d'investissement (dites de « titre 5 », 247,4 millions d'euros)⁽¹⁾.

Les six actions composant le programme 175 seront commentées selon leur ordre d'importance financière.

(1) À partir du 1^{er} janvier 2023, les dépenses d'investissement comprennent les subventions pour charges d'investissement précédemment inscrites dans les dépenses d'opérations financières.

II. L'ACTION 1 MONUMENTS HISTORIQUES ET PATRIMOINE MONUMENTAL : LE LÉGER ACCROISSEMENT DES CRÉDITS MASQUE LE RETOUR AU SOUS-FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE

L'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental* finance à titre principal les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques et, à titre secondaire, les crédits soutenant le patrimoine monumental et notamment le Centre des monuments nationaux (CMN) et l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles.

Cette action est dotée de **490,5 millions d'euros en AE et de 466,6 millions d'euros en CP** en progression de 40,6 millions d'euros en AE (+ 9 %) et de 33,9 millions d'euros en CP (+ 7,8 %) par rapport à 2022. Une part importante des crédits supplémentaires (18 millions d'euros en AE et en CP) vise à compenser la hausse des prix de l'énergie et des coûts de la construction.

La dépense projetée est partagée entre 405,7 millions d'euros en AE et 381,9 millions d'euros en CP en faveur des dépenses d'entretien et de restauration des monuments historiques (appartenant à l'État, à des collectivités territoriales et à des propriétaires privés) et 84,7 millions d'euros en AE et en CP en faveur d'autres crédits soutenant le patrimoine monumental, dont les subventions pour charges de service public accordées au CMN et à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles.

Si la progression des crédits inscrits au PLF est bienvenue cet accroissement masque en réalité le retour au sous-financement de la politique du patrimoine.

La liste des monuments historiques, une liste vivante dont l'enrichissement ralentit

Un monument historique est un « *immeuble (bâti ou non bâti : parc, jardin, grotte...) ou un objet mobilier (meuble ou immeuble par destination) recevant un statut juridique particulier destiné à le protéger pour son intérêt historique, artistique, architectural mais aussi technique ou scientifique afin qu'il soit conservé, restauré et mis en valeur. [...] Depuis la création en 1837 de la commission des monuments historiques, plus de 45 991 immeubles, près de 300 000 objets mobiliers dont plus de 1 600 orgues, ont été classés ou inscrits au titre des monuments historiques* »⁽¹⁾. L'État n'est propriétaire que d'une fraction des immeubles classés. Ainsi, selon notre ancien collègue Gilles Carrez, « *L'État n'est [...] le propriétaire que de 3 % des immeubles protégés, contre 51 % pour les collectivités [...] et 46 % pour les propriétaires privés* »⁽²⁾.

(1) Site internet du ministère de la Culture : <https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Monuments-Sites/Monuments-historiques-sites-patrimoniaux/Les-monuments-historiques> et <https://www.culture.gouv.fr/Aides-demarches/Protections-labels-et-appellations/Protection-au-titre-des-Monuments-historiques>

(2) Assemblée nationale, commission des finances, projet de loi de finances pour 2022, rapport spécial n° 4524, annexe 11, Culture - Patrimoines, M. Gilles Carrez, page 32.

La liste des monuments historiques est une liste vivante qui s'enrichit chaque année de la protection, selon différentes modalités, de 200 à 300 immeubles et de 1 500 objets mobiliers. La liste des immeubles protégés au titre des monuments historiques en 2021 mentionne par exemple 284 ajouts par rapport au précédent exercice ⁽¹⁾. Les protections apportées peuvent être décidées avec l'assentiment du propriétaire ou contre sa volonté, en application, par exemple, de l'article L. 621-6 du code du patrimoine. En 2022, la ministre de la Culture a par exemple décidé de classer d'office au titre des monuments historiques, par décret en Conseil d'État certaines parties de la maison dite « maison Berweiller » à Sierck-les-Bains (Moselle) (décret n° 2022-131 du 4 février 2022), les façades et toitures de la partie sud de l'aile orientale de l'ancien palais du roi de Rome à Rambouillet (Yvelines) (décret n° 2022-149 du 7 février 2022) et certaines parties de la caserne Gudin à Montargis (Loiret) (décret n° 2022-1027 du 20 juillet 2022).

Le rythme d'enrichissement de la liste des monuments historiques ralentit cependant de manière préoccupante. Dans un récent rapport, la Cour des comptes souligne que « *le nombre de nouvelles mesures de protection ralentit depuis 2000. Par rapport à une moyenne annuelle de 571 entre 1990 et 1999, il est tombé à 338 entre 2000 et 2009 et à 256 entre 2010 et 2019 (- 45 % en 30 ans)* » ⁽²⁾.

A. DES CRÉDITS D'ENTRETIEN ET DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES EN LÉGÈRE PROGRESSION

1. Les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques

Les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques s'établissent à **405,7 millions d'euros en AE et 381,9 millions d'euros en CP** en progression de 34,4 millions d'euros en AE et de 27,2 millions d'euros en CP. Ces montants se répartissent en trois grands ensembles : les crédits d'entretien (51 millions d'euros en AE et en CP), les crédits de restauration « hors grands projets » (303,2 millions d'euros en AE et 284,7 millions d'euros en CP) et les crédits de restauration « grands projets » (51,5 millions d'euros en AE et 46,1 millions d'euros en CP).

a. Les crédits d'entretien

Un montant de **51 millions d'euros** est prévu en AE et en CP en faveur des dépenses d'**entretien des monuments historiques appartenant à l'État, à des collectivités territoriales et à des propriétaires privés**, soit un montant en légère progression par rapport à 2022 (+ 1,5 million d'euros).

(1) Journal Officiel du 15 mai 2022. Cette liste comprenait également trois radiations et deux rectificatifs : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045797752>

(2) Cour des comptes, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, page 19.

Ce crédit, très largement géré par les services déconcentrés du ministère de la Culture ⁽¹⁾, se décompose à parts à peu près égales entre les dépenses intéressant les monuments historiques appartenant à l'État (26,4 millions d'euros en AE et en CP) et les dépenses d'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'État (24,1 millions). Un crédit subsidiaire de 0,5 million d'euros est attribué au musée du Louvre au titre d'une participation au financement de ses dépenses d'entretien.

Le rapporteur spécial observe que **le montant dédié aux dépenses d'entretien est très inférieur à celui consacré aux crédits de restauration**. Sur l'ensemble des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques relevant de l'action 1 (405,7 millions en AE et 381,9 millions d'euros en CP), la part des crédits dédiés à l'entretien oscille entre 12,5 % (en AE) et 13,5 % (en CP). Cependant, selon l'indicateur 1-1 *Part des crédits de conservation préventive par rapport aux crédits de restauration des monuments historiques* figurant dans le projet annuel de performances, cette part a atteint 18,6 % en 2021 si on intègre les dépenses du Centre des monuments nationaux pour l'ensemble des monuments. Le taux atteint (18,6 %) est alors supérieur à celui « *préconisé par le rapport de la mission d'audit de modernisation d'avril 2006 sur « la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques » (15 %) »* ⁽²⁾.

Le rapporteur spécial nuance cette appréciation favorable en soulignant que les **conditions d'exécution des crédits conduisent souvent à ne dépenser qu'une partie insuffisante des montants budgétés**. Ce constat n'est pas nouveau puisque, dès 2018, la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale avait souligné dans une mission flash sur le soutien au patrimoine immobilier protégé que « *ce n'est pas le niveau des crédits de l'État qui est en cause [...] mais la sous-consommation en fin d'exercice des crédits votés chaque année en loi de finances »* ⁽³⁾.

Ce constat s'est confirmé depuis cette mission flash. Ainsi, en 2021, si les crédits d'entretien inscrits en loi de finances initiale s'établissaient à 49,5 millions d'euros en CP, seuls 39,20 millions d'euros furent consommés ⁽⁴⁾. Cette sous-consommation des crédits n'est pas liée à la crise sanitaire puisqu'en 2019, si les crédits d'entretien inscrits en loi de finances initiale s'établissaient à 49,5 millions d'euros en CP, seuls 32 millions d'euros furent consommés ⁽⁵⁾.

La dépense réelle en matière d'entretien des monuments historiques est donc moins satisfaisante que ne le prétend le ministère de la Culture, fait d'autant plus regrettable que les montants inscrits apparaissent déjà insuffisants.

(1) Seuls 7,6 millions d'euros sont gérés au niveau central, principalement par le Centre des monuments nationaux.

(2) *Projet annuel de performances 2021 de la mission Culture*, pages 28-29.

(3) *Assemblée nationale, commission des affaires culturelles, mission flash sur le soutien au patrimoine immobilier protégé, Mme Emmanuelle Anthoine et M. Raphaël Gérard, avril 2018, page 2.*

(4) *Rapport annuel de performances 2021 de la mission Culture*, page 44.

(5) *Rapport annuel de performances 2019 de la mission Culture*, page 53.

b. Les crédits de restauration « hors grands projets »

Un crédit de **303,2 millions d’euros en AE et de 284,7 millions d’euros en CP** est prévu en faveur des dépenses de **restauration des monuments historiques appartenant à l’État, à des collectivités territoriales et à des propriétaires privés**, soit un montant en progression par rapport à 2022 (+ 29,8 millions d’euros en AE et + 28,3 millions d’euros en CP) afin de tenir compte de la hausse des coûts de la construction. Ce crédit, très largement géré par les services déconcentrés du ministère de la Culture, se décompose entre les dépenses intéressant les monuments historiques appartenant à l’État (118,1 millions d’euros en AE et 100,8 millions d’euros en CP), les crédits relatifs aux monuments historiques n’appartenant pas à l’État (152,7 millions d’euros en AE et 151,6 millions d’euros en CP) et un crédit de 7,3 millions d’euros en AE et CP en faveur des dépenses de restauration de plusieurs opérateurs de l’État ⁽¹⁾.

Les **crédits de restauration des monuments historiques appartenant à l’État** sont notamment destinés à soutenir la mise en œuvre du plan de mise en sécurité des cathédrales (des interventions sont notamment prévues sur les cathédrales de Metz, Coûtances et Amiens). Ces montants apportent également leur concours, à hauteur de 5,1 millions d’euros en AE et 0,7 million d’euros en CP, au projet de revalorisation du château de Gaillon porté par l’agglomération Seine-Eure ⁽²⁾. Ce crédit intègre également, à hauteur de 25 millions d’euros en AE et en CP, les dépenses de restauration des monuments historiques gérés par le Centre des monuments nationaux (*cf. infra*).

Les **crédits de restauration des monuments historiques n’appartenant pas à l’État** financent notamment, à hauteur de 129,7 millions d’euros en AE et 132,6 millions d’euros en CP, les subventions d’investissement pour les opérations de restauration engagées par les **collectivités territoriales** ou les **propriétaires privés**, qui assurent eux-mêmes la maîtrise d’ouvrage de ces opérations. « *Le montant de la participation de l’État est généralement compris entre 30 et 50 % du coût des travaux pour les monuments historiques classés et entre 10 et 20 % pour les monuments inscrits* » ⁽³⁾. Ces crédits soutiennent également, à hauteur de 18 millions d’euros en AE et CP (en progression de 2 millions d’euros par rapport à 2022) le **fonds incitatif et partenarial pour les monuments historiques des collectivités à faibles ressources**.

(1) Le projet annuel de performances ne précise l’affectation que d’une partie de ces crédits : 0,9 million d’euros en faveur de l’Académie de France à Rome, 2,2 millions d’euros en faveur du musée du Louvre et 1,5 million d’euros en faveur du musée d’Orsay. Le solde sera réparti ultérieurement.

(2) La direction générale des patrimoines et de l’architecture du ministère de la Culture a précisé que « ce projet est une expérimentation d’un partenariat entre l’État et les collectivités territoriales pour valoriser les monuments de l’État et renouveler leur usage pour répondre aux besoins des citoyens ».

(3) *Projet annuel de performances de la mission Culture, page 51.*

Le fonds incitatif et partenarial pour les monuments historiques des collectivités à faibles ressources : un dispositif utile mais n'incluant pas le financement d'une indispensable assistance à maîtrise d'ouvrage

Créé en 2018, le **fonds** incitatif et partenarial pour les monuments historiques des collectivités à faibles ressources est un mécanisme incitatif, ciblé et partenarial, **permettant de financer une intervention accrue de l'État** (au travers de taux de subventions majorés) **et des Régions**, pour des travaux concernant les monuments historiques dans les territoires ruraux.

Ce dispositif s'adresse aux communes à faibles ressources de moins de 10 000 habitants (20 000 habitants pour les territoires d'Outre-mer) et, prioritairement, aux communes à faibles ressources de moins de 2 000 habitants. Dans ces opérations, l'État peut prendre en charge jusqu'à 80 % des dépenses, voire 90 % Outre-mer (contre un taux habituel de 40 à 50 %) pour les immeubles classés, et jusqu'à la limite légale de 40 % (contre un taux habituel de 10 à 20 %) pour les immeubles inscrits sous réserve que la région prenne en charge au moins 15 % du coût du projet (5 % Outre-mer).

Ce dispositif est un **succès. Depuis 2018, 576 opérations ont été lancées**. Il s'agit pour la grande majorité d'édifices religieux (82 %), appartenant à des communes (90 %) dont 76 % ont moins de 2 000 habitants. La part de l'État s'élève en moyenne à 47 %, celle de la région à 17 %, celle des départements à 12 % et le solde correspond à la part du propriétaire et de soutiens privés (Fondation du patrimoine, Fondation pour la sauvegarde de l'art français...). Toutes les régions participent au fonctionnement de cet outil à l'exception de la région Normandie ⁽¹⁾. De 2018 à 2021, la totalité des AE a été engagée et presque 90 % des CP ont été consommés. **Le rapporteur spécial soutient ce dispositif et approuve la dotation complémentaire de 2 millions d'euros inscrite au PLF (portant les crédits du fonds de 16 à 18 millions d'euros en AE et en CP).**

Il souligne **cependant deux limites** rencontrées par ce dispositif : d'une part, ce **fonds concerne uniquement le patrimoine protégé** (c'est-à-dire les monuments historiques) et n'intervient pas sur le patrimoine non protégé ; d'autre part, **ce fonds ne finance pas les études d'assistance à maîtrise d'ouvrage** dont la réalisation constitue pourtant la première étape de tout projet de restauration. **Lors de ses auditions et de ses visites de terrain**, notamment à Pignans (Var), **le rapporteur spécial a été interpellé à de nombreuses reprises sur ce sujet**. Les maires des communes rurales ne disposent pas de compétence patrimoniale dans leurs services et ne savent pas à qui s'adresser pour combler **ce déficit d'ingénierie** dès lors que leurs projets concernent le patrimoine non protégé sur lequel les services de l'État n'interviennent pas.

Le rapporteur spécial observe que **des départements ont mis en place, sans le concours financier de l'État, des agences répondant à ce déficit d'ingénierie**. En 2009, le département d'Indre-et-Loire a créé l'ADAC 37 et en 2014 le département des Yvelines a créé l'agence Ingenuity. **Le rapporteur spécial soutient ces initiatives et déposera un amendement visant à encourager leur développement au moyen d'un fonds d'amorçage doté de 5 millions d'euros.**

(1) Selon l'association « La Demeure historique », 4 régions refuseraient cependant d'intervenir au soutien des propriétaires privés de monuments historiques. En dépit de cette nuance, cette association considère que le Fonds partenarial et incitatif pour les collectivités à faibles ressources est un « très bon outil ».

Le rapporteur spécial observe que **la problématique de consommation des crédits de restauration « hors grands projets » est moins prégnante que pour les dépenses d’entretien**. Ainsi, en 2021, si les crédits de restauration inscrits en loi de finances initiale s’établissaient à 251,3 millions d’euros en CP, leur consommation s’est élevée à 234,6 millions d’euros ⁽¹⁾. Cette situation a également été constatée avant la crise sanitaire, puisqu’en 2019, les crédits de restauration inscrits en loi de finances initiale ont été consommés à hauteur de 220,9 millions d’euros pour un crédit ouvert de 235,3 millions d’euros en CP.

c. Les crédits de restauration « grands projets »

Un crédit de **51,5 millions d’euros en AE** et de **46,1 millions d’euros en CP** est prévu en faveur des dépenses de restauration des monuments historiques appartenant à des « grands projets ». Les huit grands projets suivants sont concernés par ces dépenses :

**DÉPENSES DE RESTAURATION POUR DES MONUMENTS HISTORIQUES
« GRANDS PROJETS »**

(en millions d’euros)

	LFI 2022		PLF 2023	
	AE	CP	AE	CP
Grand Palais	0	12	1	5
Versailles	15	18	16,6	19,6
Abbaye de Clairvaux	0	0	15	2
Cathédrale de Nantes	0	0	3,7	5,7
Palais de la cité	0	0	14,8	0,9
Site archives nationales (Paris)	4	1,9	0	1,7
Fontainebleau	23,2	5,8	0,5	6,3
Villers-Cotterêts	0	5,2	0	5

Source : projet annuel de performances.

La nature des opérations envisagées se distingue à la fois par sa continuité et par certains changements.

La **continuité** concerne la poursuite de la contribution au financement du **schéma directeur** d’investissements du château et du domaine national de **Versailles** (16,6 millions d’euros en AE et 19,6 millions d’euros en CP). Initié en 2003, ce schéma concerne un vaste programme de travaux destiné à renforcer les dispositifs de sécurité, à améliorer l’accueil du public et à poursuivre la restauration du château et du parc. La première des trois phases de travaux s’est achevée en 2016 et la seconde s’achèvera entre 2030 et 2035. Cette opération au long cours concentre, chaque année, une part importante des crédits dédiés à la restauration des « grands projets ».

Cette continuité concerne également la poursuite de l’exécution du schéma directeur 2015 – 2026 de l’établissement public du château de **Fontainebleau**

(1) Rapport annuel de performances 2021 de la mission Culture, page 44.

(0,5 million d’euros en AE et 6,3 millions d’euros en CP) dont la phase 2, en cours de réalisation, comprend l’achèvement de la mise en sécurité du château, le lancement du chantier des réserves ainsi qu’un programme de rénovation des jardins et du parc. Cette continuité concerne enfin la poursuite de la restauration du **Grand palais** (1 million d’euros en AE et 5 millions d’euros en CP) pour lequel les CP inscrits au PLF sont en retrait par rapport à 2022 (– 7 millions d’euros).

Les **changements** concernent l’engagement ou l’accélération de plusieurs opérations. La restauration de la **cathédrale Saint-Étienne et Saint-Paul de Nantes** bénéficie d’un crédit de 3,7 millions d’euros en AE et de 5,7 millions d’euros en CP à la suite de l’incendie survenu en juillet 2020. Le PLF prévoit des crédits soutenant le lancement des études et des travaux de restauration du grand cloître de l’ancienne **abbaye de Clairvaux** (15 millions d’euros en AE et 2 millions d’euros en CP) en vue de la fermeture annoncée du site pénitentiaire au second semestre 2023 ⁽¹⁾. L’année prochaine, le ministère de la Culture se verra confier la totalité de l’abbaye et devrait désigner le lauréat d’un appel à manifestation d’intérêt chargé de la reconversion du site et de la prise en charge d’une partie du coût de sa restauration. Les investissements concernés seront onéreux puisque, par exemple, le seul coût de la restauration des parties classées « monuments historiques » de l’abbaye est estimé aux environs de 150 millions d’euros.

Les crédits soutenant les « grands projets » se distinguent également par le prochain achèvement de la restauration du château de Villers-Cotterêts et par l’ouverture en son sein de la Cité internationale de la langue française.

2. Le prochain achèvement de la restauration du château de Villers-Cotterêts et l’ouverture en son sein de la Cité internationale de la langue française

Signée par François I^{er} en août 1539 dans la chapelle du château de Villers-Cotterêts (Aisne), l’ordonnance sur le fait de la justice (dite ordonnance de Villers-Cotterêts) impose le français comme langue administrative du royaume ⁽²⁾. Après

(1) *Les éléments suivants ont été rappelés par la direction générale des patrimoines et de l’architecture dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial* : « Ancienne abbaye cistercienne située dans la commune de Ville-sous-la-Ferté, dans l’Aube, l’abbaye de Clairvaux a été fondée en 1115. La totalité des parties de l’abbaye, bâties et non bâties, et quelques éléments de la prison du XIX^e siècle, sont protégés au titre des monuments historiques. Vendue en 1792, l’abbaye fut transformée en centre pénitentiaire au début du XIX^e siècle. Depuis 2002, des bâtiments n’abritant plus d’activité pénitentiaire ont fait l’objet d’un transfert d’affectation au ministère de la Culture, permettant ainsi la réalisation de travaux de restauration, notamment sur le bâtiment des Convers et le réfectoire des moines ».

(2) *Cette ordonnance comprend 192 articles portant essentiellement sur la réforme de l’ordre des procès civil et pénal et sur la création des registres de naissance, de mariage et de décès dans les paroisses. Les articles 110 et 111 de l’ordonnance sont relatifs à l’usage du français dans la rédaction des actes* :

« Art. 110. – Et afin qu’il n’y ait cause de douter sur l’intelligence desdits arrêts, nous voulons et ordonnons qu’ils soient faits et écrits si clairement, qu’il n’y ait ni puisse avoir aucune ambiguïté ou incertitude ne lieu à demander interprétation.

Art. 111. – Et pour ce que telles choses sont souvent advenues sur l’intelligence des mots latins contenus esdits arrêts, nous voulons d’oresnavant que tous arrêts, ensemble toutes autres procédures, soient de nos cours souveraines et autres subalternes et inférieures, soient de registres, enquêtes, contrats, commissions,

avoir connu des affectations très différentes (dépôt de mendicité, maison de retraite pour les plus démunis, *etc.*) le château de Villers-Cotterêts était profondément délabré. En mars 2017, le Président de la République a annoncé la restauration de ce site et l'installation en son sein d'une Cité internationale de la langue française afin de redonner à ce lieu « *ce que son histoire porte en elle* » ⁽¹⁾.

Engagé en octobre 2020 sous la responsabilité du Centre des musées nationaux, ce chantier doit être achevé au premier semestre 2023. Cet équipement bénéficiera d'un espace de 1 600 m² d'expositions permanentes et temporaires, d'un parcours permanent de visite de 1 200 m², d'un auditorium de 250 places pour une programmation variée de spectacles, conférences et concerts, d'une librairie-boutique, de 12 ateliers pour des résidences d'artistes, écrivains, chercheurs et entrepreneurs et d'un laboratoire de recherche et d'innovation sur les enjeux linguistiques. L'objectif de fréquentation du site est, selon le CMN, de 200 000 visiteurs en année normale d'exploitation

Le rapporteur spécial approuve le choix de restaurer le château de Villers-Cotterêts et son affectation au service de la langue française. Cette décision est pertinente au regard de l'intérêt patrimonial du lieu et s'inscrit utilement dans une volonté de soutenir l'étude et la diffusion du français. Il observe cependant que **le coût et le plan de financement de l'opération ont profondément évolué depuis 2017.** Si le programme initial reposait sur un budget de 110 millions d'euros partagé entre l'action 1 (« grands projets ») du programme 175 (55 millions d'euros), le grand plan d'investissement 2018-2022 (30 millions d'euros) et le recours au mécénat (25 millions d'euros), le plan de financement final retient un coût de 185 millions d'euros partagé entre le programme 175 (55 millions d'euros), le grand plan d'investissement 2018-2022 (30 millions d'euros) et la mission *Plan de relance* (100 millions d'euros).

Le rapporteur spécial prend acte de l'important surcoût observé (+ 75 millions d'euros) et regrette l'absence de mécénat dans le financement de l'opération. En complément, il s'interroge également sur le **coût de fonctionnement du site.** Lors de son audition, le Centre des monuments nationaux a indiqué anticiper un **déficit annuel d'exploitation d'environ 6 millions d'euros** par an. Si le niveau des recettes est attendu aux environs de 2,1 millions d'euros par exercice (dont 1,2 million d'euros de billetterie et 0,5 million d'euros d'activités domaniales), le coût d'exploitation serait proche de 8,1 millions d'euros (dont 2,6 millions d'euros au titre d'un contrat multi-services, 2,2 millions d'euros de masse salariale et 1,5 million d'euros de programmation culturelle et pédagogique).

Le rapporteur spécial suivra avec attention les conditions d'exploitation de cet équipement pertinent mais possiblement onéreux.

sentences testaments, et autres quelconques, actes et exploits de justice, ou qui en dépendent, soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel français et non autrement ».

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070939/>

(1) Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, prononcée à Reims le 17 mars 2017.

3. L'incertaine planification des grands travaux

La direction générale des patrimoines et de l'architecture a communiqué au rapporteur spécial la dernière version de la planification des grands travaux sur la période 2020 - 2027.

PLANIFICATION DES GRANDS TRAVAUX SUR LA PÉRIODE 2020 - 2027

	Coût total du projet (en M€)	Part du P175	Exécuté avant 2021	Exécuté en 2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Restauration et aménagement du château de Villers-Cotterêts	209	55	34,1	7,1	8,8	5				
Abbaye de Clairvaux - Restauration du grand cloître	33	33			1	2	6	10,5	9	4,5
Musée national de la voiture (MNV) du château de Compiègne (phase 1 travaux)	18,5	18,5			0,8	0,8	1,8	9,6	6,4	
Schéma directeur Quadrilatère des Archives (phase 1)	15,3	15,3			2,6	4,2	4,2	4,2		
Schéma directeur immobilier de Versailles (phase 2)	224,1	224,1	73,8	19,8	18	18	18	18	18	18
Schéma directeur de Fontainebleau (phases 1 et 2)	114,6	114,6*	60,3	12,9	11,5	9,3	9,3	9,3	9,3	1,9
Schéma directeur de rénovation technique du CNAC-GP**	233	230	34,8	5,6	5,6	5	12,4	42	42	42
Nouveau Grand Palais	466	97	64,9	16,1	12	4				
Extension du site des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine	96	76,2	0,2	0,2	2,6	2,7	2,3	17,7	23	18,6
Palais de la Cité (rénovation des parties communes)	166	16			0,5	0,9	2,9	3,3	3,6	4,1
Musée-mémorial du terrorisme	95	13,5				1	3,5	5	2	2
Total	1 670,5	884,2	268,1	61,7	63,3	52,9	60,3	119,6	105,9	89,2

*Dont 6,2 millions d'euros de trésorerie fléchée de l'établissement public

** Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou

Source : ministère de la culture.

D'après les éléments transmis par le ministère de la Culture, le coût prévisionnel des onze projets de grands travaux s'établit à 1 670,5 millions d'euros sur la période 2020-2027 dont 884,2 millions d'euros seraient à la charge du programme 175. Fin 2022, 393,2 millions d'euros devraient être exécutés et

427,9 millions d'euros demeureront à exécuter jusqu'en 2027. Les conditions de financement de l'ensemble de ces travaux ne sont pas encore connues et selon le ministère, les interrogations portent principalement sur les schémas directeurs de Versailles et du Centre Pompidou.

Le rapporteur spécial observe que la **Cour des comptes** s'est récemment **interrogée sur « la soutenabilité de la programmation des investissements »** qui « porte [...] un risque d'emballlement et de manque de disponibilités budgétaires pour en assurer la faisabilité »⁽¹⁾. La Cour a également observé que « les schémas directeurs des grands travaux des opérateurs culturels ont été décidés avant la crise sanitaire. Les modèles économiques sur lesquels ces schémas directeurs étaient fondés sont dépassés »⁽²⁾.

Ces questions sont d'autant plus prégnantes que **la programmation du coût des grands investissements n'a pas encore été actualisée pour tenir compte des effets de l'inflation**. Par ailleurs, et sans même évoquer le décalage fréquemment observé entre le coût prévisionnel d'une opération et son coût réel, l'estimation financière de certains projets demeure incertaine : les contours du schéma directeur technique et culturel du centre Pompidou doivent encore faire l'objet d'arbitrages et le coût de restauration de l'ancienne abbaye de Clairvaux peut difficilement être anticipé avant la libération complète des locaux par le ministère de la justice.

Le rapporteur spécial invite le ministère de la Culture à affiner et préciser ses analyses afin de lever le risque d'impasse financière qui pèse actuellement sur la programmation de ces projets d'investissement.

B. LES AUTRES CRÉDITS SOUTENANT LE PATRIMOINE MONUMENTAL

L'action 1 finance à titre secondaire, les autres crédits du patrimoine monumental à hauteur de 84,7 millions d'euros en AE et en CP en progression de 6,25 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2022.

Ces dépenses reposent très largement sur les subventions pour charges de service public du Centre des monuments nationaux (41,9 millions d'euros en AE et en CP) et de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (36,9 millions d'euros en AE et en CP). Subsidièrement, ces crédits soutiennent les crédits de fonctionnement de trois services à compétence nationale (la médiathèque de l'architecture et du patrimoine, le laboratoire de recherche des monuments historiques et le musée des plans et reliefs) ainsi que la subvention de fonctionnement du domaine national de Chambord (1,12 million d'euros en AE et en CP) et autres menus crédits. L'action 1 participe également indirectement au financement du loto du patrimoine.

(1) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Culture, page 49.

(2) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Culture, page 64.

1. Les subventions pour charges de service public accordées au Centre des monuments nationaux et à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles

a. La subvention pour charges de service public accordée au Centre des monuments nationaux : une subvention en progression, un établissement sur la voie du retour à la normale

Créé comme Caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques par la loi du 10 juillet 1914, le Centre des monuments nationaux est aujourd'hui un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la Culture et chargé, en application de l'article L 141-1 du code du patrimoine, « *d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation. Par dérogation à l'article L. 621-29-2, il peut également se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur d'autres monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère chargé de la culture* ». Le CMN gère plus de cent monuments ⁽¹⁾.

Les ressources de l'établissement devraient s'établir en 2022 à près de 240 millions d'euros. En 2023, les concours de l'État représenteront environ 30 % du budget de l'établissement et prendront la forme d'une subvention pour charges de service public (41,9 millions d'euros en AE et en CP) et de la subvention précitée pour dépenses d'investissement (25,2 millions d'euros en AE et 30,2 millions d'euros en CP). La subvention pour charges de service public progressera de 5,3 millions d'euros pour tenir compte du contexte de hausse des prix (+ 1,2 million d'euros), de la mise en œuvre de mesures catégorielles (+ 0,08 million d'euros) et, surtout, du soutien apporté à l'exploitation du château de Villers-Cotterêts (+ 4 millions d'euros). La subvention d'investissement augmentera de 3,8 millions d'euros.

Après deux années marquées par le soutien très important accordé par l'État pour compenser l'effondrement des ressources propres de l'établissement ⁽²⁾, le CMN s'achemine vers un retour progressif à son modèle économique antérieur à la crise dans lequel les ressources propres représentaient près de 80 % des recettes de l'établissement. Le retour, dès 2022, d'une fréquentation équivalente à celle de 2019 participe à cette évolution favorable.

(1) *Le périmètre de l'établissement est le suivant : 6 monuments appartenant en propre au CMN, 77 monuments appartenant à l'État confiés au CMN par convention d'utilisation 5 monuments dont la gestion est confiée au CMN individuellement, 91 monuments (dont 87 cathédrales) dont le CMN est chargé d'assurer la gestion domaniale en application de la convention de gestion du 18 octobre 2019 et 3 monuments avec convention de visites. La liste des établissements du réseau du CMN est une liste vivante qui s'élargit régulièrement. Depuis septembre 2021, le CMN ouvre par exemple au public la nécropole de la colonne de juillet de la place de la Bastille. Et, en 2021, il a également conclu avec les propriétaires du château d'Haroué (Meurthe-et-Moselle) une convention de partenariat permettant l'ouverture au public d'une partie du monument qui présente des collections déposées par l'État.*

(2) *Durant la crise sanitaire, le CMN a reçu trois subventions d'équilibre d'un montant cumulé de 120,3 millions d'euros afin de faire face aux conséquences de la crise et à l'effondrement du nombre de visiteurs passé de presque 10 millions en 2019 à 3,5 millions en 2020 et 4,7 millions en 2021. Ces trois subventions exceptionnelles ont été de 50 millions d'euros en février 2021, 31 millions d'euros en décembre 2021 et 39,3 millions d'euros en 2022.*

Le rapporteur spécial approuve la revalorisation des concours apportés par l'État au CMN et se réjouit de l'évolution favorable de la fréquentation de l'établissement. Il s'interroge en revanche sur le niveau et la programmation des crédits d'investissement.

Le niveau des crédits d'investissement est probablement inférieur aux besoins. Certes, cette subvention a été sensiblement revalorisée depuis 2019 (où elle était limitée à 18,1 millions d'euros en 2019) mais celle-ci demeure encore éloignée du niveau souhaitable. La seule rénovation du Panthéon (appelée à compléter les travaux récemment effectués sur la couverture de ce monument) est estimée aux environs de 80 millions d'euros. La restauration de la Sainte-Chapelle ou du château et du domaine de Rambouillet mériterait également d'être entreprise et représenterait un coût non négligeable.

La facilité avec laquelle le Centre des monuments nationaux a su employer les 40 millions d'euros qui lui ont été délégués en 2021 et 2022 à titre exceptionnel par la mission *Plan de relance* confirme l'étendue des besoins à satisfaire.

Le rapporteur spécial regrette également l'**absence de schéma directeur d'investissements** au sein de l'établissement. La date de réalisation de plusieurs opérations importantes n'est pas encore connue et la trajectoire financière de l'établissement à 3 ou 5 ans est incertaine.

Le coût des entrées au Panthéon

Le Panthéon est un monument appartenant à l'État confié au CMN par convention d'utilisation. À ce titre, le CMN assure l'organisation des opérations d'entrées de personnalités au Panthéon. Le coût des dernières opérations est le suivant :

- 2018, entrée au Panthéon de Simone Veil ⁽¹⁾ : 2 millions d'euros ;
- 2020 : entrée au Panthéon de Maurice Genevoix et « ceux de 14 » ⁽²⁾ : 2 millions d'euros ;
- 2021 : Joséphine Baker ⁽³⁾ : 2,33 millions d'euros.

L'organisation de ces cérémonies a nécessité des achats pour la production et la réalisation de l'événement, les prestations de pompes funèbres ou la préparation du caveau et la construction du tombeau. Ces dépenses sont prises en charge par le CMN, qui reçoit en retour une compensation financière de la part du ministère de la Culture.

Source : CMN.

(1) *Précisions apportées par le CMN* : « cérémonie et hommage du Président de la République à l'extérieur du Panthéon / veillée Gardes d'honneur à l'intérieur du Panthéon / 1 000 invités dans les tribunes placées sur le parvis du Panthéon ; grand public accueilli de part et d'autre de la rue Soufflot et dans une zone réservée au jardin du Luxembourg / œuvre sonore et installation temporaire de l'artiste David Teboul ».

(2) *Précisions apportées par le CMN* : « contexte sanitaire contraint en raison du covid : cérémonie extérieure réduite / hommage du Président de la République et veillée Gardes d'honneur à l'intérieur du Panthéon en présence d'un nombre d'invités restreint, moins de 30 invités ; pas de grand public présent / œuvres de l'artiste Anselm Kiefer et œuvre sonore du compositeur Pascal Dusapin – installation et diffusion pérennes ».

(3) *Précisions apportées par le CMN* : « cérémonie à l'extérieur du Panthéon / hommage du Président de la République et veillée Gardes d'honneur à l'intérieur du Panthéon / 2 000 invités, dont 1 000 dans les tribunes placées sur le parvis du Panthéon et 1 000 assis dans la nef du Panthéon ; grand public accueilli de part et d'autre de la rue Soufflot ».

b. La subvention pour charges de service public accordée à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles : une subvention en progression, un établissement toujours sous tension financière

Les ressources de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles devraient s'établir en 2022 à 104,5 millions d'euros. En 2023, les concours de l'État devraient représenter un peu moins de 55 % de ces ressources et prendront la forme d'une subvention pour charges de service public (36,9 millions d'euros en AE et en CP) et de la subvention d'investissement précitée (16,6 millions d'euros en AE et 19,6 millions d'euros en CP). La subvention pour charges de service public progressera de 1,1 million d'euros pour tenir compte du contexte de hausse des prix tandis que la subvention d'investissement augmentera de 1,6 million d'euros en AE et en CP.

Les autres recettes de l'établissement proviennent de ses ressources propres issues de la billetterie, de partenariats territoriaux, de dons, de legs, du mécénat, de concessions, de licences de marque, de location d'espaces, de tournage, d'édition, de boutiques en ligne et d'activités commerciales (à hauteur de 93,7 millions d'euros en 2019 et une estimation de 74,6 millions en 2022)⁽¹⁾.

Après deux années marquées par le très important soutien apporté par l'État et le Conseil départemental des Yvelines⁽²⁾, **l'établissement public est encore éloigné d'un retour à l'équilibre financier et anticipe en 2022 un exercice déficitaire à hauteur de 18,7 millions d'euros.**

En dépit d'une évolution récente favorable⁽³⁾, **l'établissement peine à retrouver sa fréquentation antérieure à la crise.** Si 8,2 millions de visiteurs ont été accueillis en 2019, seulement 2 millions l'ont été en 2020, 2,5 millions en 2021 et de 5,5 à 6 millions devraient l'être en 2022. Très dépendant de la clientèle internationale (en 2019, 81 % des visiteurs étaient étrangers), **l'établissement demeure pénalisé par l'absence des visiteurs asiatiques.** Ainsi, si en juillet 2019, l'ensemble Chine – Hong Kong Taïwan représentait 16,1 % des visiteurs, il n'en représentait plus que 0,8 % en juillet 2022.

L'établissement espère un retour complet à la normale au plus tard fin 2025. Cette situation interpelle alors même qu'en 2023, d'importantes dépenses

(1) Ces ressources propres étaient tombées à 29,3 millions d'euros en 2020 et à 47,2 millions d'euros en 2021.

(2) Durant la crise sanitaire, l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles a reçu trois subventions d'équilibre d'un montant cumulé de 84,8 millions d'euros (55 millions d'euros dans le cadre du plan de relance et 29,8 millions d'euros par la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021). Selon M. Thierry Gausseron, administrateur général de l'établissement public, « l'airbag étatique » a joué son rôle sans compenser toutefois la totalité des pertes de recettes (estimées à plus de 144 millions d'euros) enregistrées entre 2020 et 2022. En complément des subventions de l'État, l'établissement public a reçu une aide exceptionnelle de 15 millions d'euros du conseil départemental des Yvelines (8 millions d'euros en 2021 et 7 millions d'euros en 2022). Une aide complémentaire du conseil départemental est envisagée pour financer la restauration des grilles du château

(3) En juillet 2022, le nombre d'entrées (incluant les spectacles) était quasiment similaire à celui de juillet 2019 (1 020 708 entrées contre 1 028 977 entrées).

supplémentaires devront être supportées en raison notamment des tensions sur le prix de l'énergie (+ 8,3 millions d'euros) et que le schéma directeur est appelé à durer encore une quinzaine d'années (*cf. supra*).

Le rapporteur spécial sera attentif à l'évolution financière de ce haut lieu du patrimoine national.

c. Les crédits subsidiaires

L'action 1 comporte un crédit subsidiaire de 4,6 millions d'euros qui finance différentes dépenses.

En premier lieu, ces crédits soutiennent le fonctionnement de trois services à compétence nationale (la médiathèque de l'architecture et du patrimoine, le laboratoire de recherche des monuments historiques et le musée des plans et reliefs) à hauteur de 2,7 millions d'euros en AE et en CP en progression de 0,16 million d'euros. Ces crédits supportent également la subvention de fonctionnement du domaine national de Chambord (1,12 million d'euros, en progression de 0,13 million d'euros) ainsi que différentes menues études, prestations de services et soutien ponctuel à des opérations de promotion et de diffusion du patrimoine monumental.

2. Le financement budgétaire indirect du Loto du patrimoine : une pratique utile, une simplification à rechercher

En suite d'une mission confiée par le Président de la République en septembre 2017, à M. Stéphane Bern⁽¹⁾, l'article 90 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a institué le mécanisme de financement du loto du patrimoine. Cet article prévoit l'affectation à la Fondation du patrimoine⁽²⁾ du prélèvement assis sur les sommes mises par les joueurs sur les jeux dédiés au patrimoine organisés par La Française des jeux. Comme la mission Bern l'a rappelé dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, « *en complément du produit de ce jeu, la Fondation du patrimoine a institué un fonds [...] alimenté*

(1) Mission de recensement du patrimoine local en péril et de réflexion sur des financements innovants : <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Dossiers-de-presse/Presentation-de-la-mission-Bern-Patrimoine-en-peril-et-publication-de-la-liste-des-projets-retenus>.

(2) Créée par la loi n° 96-590 du 2 juillet 1996 relative à la « Fondation du patrimoine », cette fondation a pour but de « promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national ». En 2021, le rapport financier de la Fondation mentionne :

– un montant des produits du compte de résultat de 127 millions d'euros (et de 93 millions d'euros retraités de la collecte pour Notre-Dame de Paris),

– un montant total des travaux soutenus égal à 703 millions d'euros dont 108 millions d'euros pour Notre-Dame de Paris,

– un montant d'aides accordées s'élevant à 71 millions d'euros (auxquels s'ajoutent 32,8 millions d'euros de reports en fonds dédiés, c'est-à-dire d'aides directes accordées mais non encore versées).

En 2021, les ressources tirées du Loto du patrimoine s'élèvent à 31,3 millions d'euros.

En 2021, la Fondation a soutenu 3 189 projets dont 2 972 intéressant le patrimoine bâti. 84 % des sites soutenus ne sont pas protégés au titre des monuments historiques et 61 % des projets soutenus se situent en zone rurale (communes de moins de 2 000 habitants).

par le produit du prélèvement [...] et par des contributions supplémentaires mobilisées par la Fondation du patrimoine, notamment sous forme de mécénat, de dons ou de subventions de personnes publiques ou privées ». Une convention pluriannuelle a été conclue en 2018 entre la Fondation du patrimoine, le ministère de la culture et la Française des jeux et renouvelée en 2021 pour une durée de 4 ans.

Depuis 2018, le produit du loto du patrimoine reversé par la Française des jeux à la Fondation du patrimoine a représenté plus de 90 millions d'euros ⁽¹⁾ et, de 2018 à 2021, 627 sites patrimoniaux en péril ont été sélectionnés, 154 chantiers de restauration ont été engagés et achevés et 202 autres chantiers de restauration sont en cours ⁽²⁾. Les financements recueillis dans ce cadre ont un effet de levier puisque, en complément des recettes issues du loto, 88 millions d'euros ont été réunis par apport de l'État (69 millions d'euros), de mécènes et de la Fondation du patrimoine (19 millions d'euros).

Si l'État ne participe pas directement au financement du loto du patrimoine, il le soutient cependant budgétairement de manière indirecte en compensant chaque année à la Fondation du patrimoine le produit des taxes perçues sur ce jeu. La neutralisation de ces prélèvements intervient en fin d'exercice par un **dégel de la réserve de précaution du programme 175**. De 2019 à 2022, ces dégels successifs ont représenté 56 millions d'euros. Un nouveau dégel de 15 millions d'euros est attendu fin 2022.

La répétition de la neutralisation des taxes pesant sur le loto du patrimoine s'apparente à un financement budgétaire indirect qui, compte tenu de ses effets de bord, mériterait d'être remplacé par une exonération du produit de ce jeu de tout prélèvement fiscal et social.

La pratique actuelle de la compensation des prélèvements fiscaux et sociaux par le dégel de certains crédits du programme 175, présente effectivement trois **inconvenients**. En premier lieu, **ce dégel de crédit bénéficie uniquement à des bâtiments protégés** au titre des monuments historiques (statutairement les DRAC ne peuvent intervenir que sur des sites protégés) **alors que 84 % des interventions de la Fondation du patrimoine concernent des sites non protégés** par l'État au titre des monuments historiques. L'intention des joueurs au loto du patrimoine n'est donc pas pleinement respectée. En deuxième lieu, ce dégel renforce la charge de travail des DRAC. Enfin, ce dégel intervient de manière décalée (en année N + 1) par rapport à la perception du produit du Loto.

(1) 19,6 millions d'euros en 2018, 19,2 millions d'euros en 2019, 27,6 millions d'euros en 2020 et 25,4 millions d'euros en 2021.

(2) Mission Patrimoine, rapport d'activité 2018-2021, page 5. L'édition 2022 prévoit une intervention en faveur de 118 sites du patrimoine de proximité très largement situés dans les territoires (seuls huit projets se situent en Île-de-France dont un à Paris). Comme l'a rappelé le ministère de la Culture, « toutes les catégories de patrimoine sont concernées, avec en tête le patrimoine religieux (17 %), suivi du patrimoine rural (14 %), des habitations (13 %) et des châteaux (13 %). Côté statistiques, on note aussi que 48 % des sites retenus relèvent de la sphère publique, 41 % ont un propriétaire privé et 11 % relèvent d'une association. On retiendra également que 50 % des sites retenus ne relèvent d'aucun régime de protection » (ministère de la Culture, 30 août 2022, Mission Patrimoine : les projets de restauration dévoilés).

Pour ces motifs, le rapporteur spécial a déposé un amendement proposant d'exonérer le produit du loto du patrimoine de tout prélèvement fiscal et social ⁽¹⁾. Cet amendement, s'inspirant d'une initiative similaire engagée par le Sénat en 2018 ⁽²⁾ a malheureusement été rejeté par la commission des finances mais mériterait d'être de nouveau étudiée.

C. LE QUASI ACHÈVEMENT DU PLAN DE RELANCE MARQUE LE RETOUR AU SOUS-FINANCEMENT CHRONIQUE DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ALORS MÊME QUE LES BESOINS DEMEURENT ÉLEVÉS ET QUE DE NOUVELLES RESSOURCES SONT ENVISAGEABLES

1. La fin annoncée du plan de relance : un élan interrompu

En 2021 et 2022, le plan de relance a constitué une utile bouffée d'oxygène pour le secteur du patrimoine mais cet apport financier exceptionnel s'atténuera fortement en 2023 avant de disparaître en 2024.

En 2021 et 2022, le plan de relance a mobilisé plus de 600 millions d'euros de crédits supplémentaires en faveur du patrimoine ⁽³⁾.

Ces crédits ont supporté deux types de dépenses : d'une part, des subventions exceptionnelles d'équilibre apportées aux opérateurs patrimoniaux (centre des monuments nationaux, musée du Louvre, établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, *etc.*) et, d'autre part, des dépenses d'investissement en matière d'investissement et de restauration du patrimoine. Selon le ministère de la Culture, les dépenses de soutien aux opérateurs patrimoniaux se sont établies à 272,3 millions d'euros tandis que les dépenses d'investissement et de restauration ont représenté 348,8 millions d'euros.

(1) *En commission : amendement n° CF173.*

(2) *Amendement n° I-1065 déposé par M. de Montgolfier au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2019 (article 16 decies du texte adopté par le Sénat).*

(3) *Lors de son audition, M. Jean-François Hébert, directeur général des patrimoines et de l'architecture, a considéré que le soutien total s'établissait même à 837 millions d'euros si, en complément du plan de relance, les crédits mobilisés par les lois de finances rectificatives et les redéploiements internes de crédits étaient pris en compte.*

**RÉCAPITULATIF DES FINANCEMENTS APPORTÉS AU SOUTIEN DU PROGRAMME 175
PAR LE VOLET CULTURE DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE* EN 2021 ET 2022 ⁽¹⁾**

(en millions d'euros)

Dispositifs Relance Crédits de paiement	Total	2021	2022	2023
Plan cathédrales	80	30	40	10
Restauration des MH non État	40	10	15	15
Réinvestissement dans les monuments nationaux (CMN)	40	20	20	0
Accélération du chantier de restauration de Villers-Cotterêts	100	43	57	0
Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives)	20	10	10	0
Soutien aux opérateurs nationaux patrimoniaux : fonctionnement	272,3	195	77,3	0
Soutien aux opérateurs nationaux patrimoniaux : investissement (y compris Universcience)	68,8	43,8	25	0
Total :	621,1	351,8	244,3	25

Source : ministère de la Culture, dossier de presse « Budget 2023 du ministère de la Culture Projet de loi – de finances 2023 », page 44.

Selon la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture, le plan de relance a permis le financement de 135 opérations de travaux dont une soixantaine ont concerné des cathédrales relevant de l'État. Parmi ces 135 opérations, 15 ont été gérées par le Centre des monuments nationaux ⁽²⁾.

En 2023, la mission *Plan de relance* soutiendra les crédits du programme 175 pour un montant compris entre 25 et 42 millions d'euros en CP (*cf. supra*) ainsi décomposés : 10 millions d'euros au titre du « plan cathédrales », 15 millions d'euros au titre de la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État et, possiblement, 17 millions d'euros d'investissement dans les monuments nationaux relevant du Centre des monuments nationaux et d'autres équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives, *etc.*).

Le rapporteur spécial salue l'effort réalisé en faveur du patrimoine par le plan de relance et rend un hommage appuyé à l'engagement des services centraux et déconcentrés du ministère de la Culture et du personnel des opérateurs de l'État pour assurer le bon déploiement de ces crédits.

(1) La ligne Soutien aux opérateurs nationaux patrimoniaux : investissement (y compris Universcience) comprend des dépenses non rattachées au programme 175 comme les soutiens à Universcience, un opérateur dont le financement relève du programme 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture de la mission Culture. Les éléments publiés par le ministère de la Culture n'étant pas décomposés, les dépenses relevant du programme 361 n'ont pas pu être isolées et la ligne est maintenue telle quelle dans le tableau.

(2) Il s'agit de la restauration du château de Villers-Cotterêts et des chantiers intéressants la cité de Carcassonne (Aude), le château d'If (Bouches-du-Rhône), le château de Villeneuve-Lembron (Puy-de-Dôme), l'abbaye de Beaulieu-en-Rouergue (Tarn-et-Garonne), le château de Cadillac (Gironde), le château de Montal (Lot), les tours et remparts d'Aigues-Mortes (Gard), la place forte de Mont-Dauphin (Hautes-Alpes), le château de Bussy-Rabutin (Côte-d'Or), le château de Pierrefonds (Oise), le château de Carrouges (Orne), le château d'Angers (Maine-et-Loire), le palais du Tau à Reims (Marne) et l'abbaye du Mont-Saint-Michel (Manche).

2. La fin progressive du plan de relance marque le retour à une situation de financement insuffisant

La fin annoncée du plan de relance marque le retour à une situation de financement insuffisant en faveur du patrimoine alors que des besoins importants demeurent et que la filière est en capacité d’y répondre.

a. D’importants besoins demeurent à satisfaire

Les données figurant dans le dernier état sanitaire des monuments historiques, les déclarations de la précédente ministre de la Culture et un récent rapport d’information du Sénat soulignent l’importance des besoins patrimoniaux à satisfaire.

- i. Les conclusions préoccupantes du dernier état sanitaire des monuments historiques

Le ministère de la Culture a publié en mars 2019 un *État sanitaire des immeubles inscrits et classés au titre des monuments historiques* ⁽¹⁾ dont les conclusions indiquent que plus de 20 % des monuments historiques sont « *en péril* » ou en « *mauvais* » état.

RÉSULTAT DE L’ÉTAT SANITAIRE DES IMMEUBLES INSCRITS ET CLASSÉS AU TITRE DES MONUMENTS HISTORIQUES

(en pourcentage)

	Péril	Mauvais	Moyen	Bon
Moyenne nationale	4,76 %	18,53 %	41,52 %	35,18 %
État	4,78 %	12,41 %	39,25 %	43,57 %
Régions	5,06 %	10,13 %	41,77 %	43,04 %
Départements	4,61 %	15,23 %	39,88 %	40,28 %
Communes	3,90 %	21,11 %	42,89 %	32,11 %
Mixtes privés / publics	9,03 %	29,83 %	37,83 %	23,31 %
Privés	5,66 %	15,80 %	41,67 %	36,87 %

Source : ministère de la Culture.

(1) État sanitaire des immeubles inscrits et classés au titre des monuments historiques, ministère de la Culture Direction générale des patrimoines, mars 2019.

En volume, les données sont les suivantes :

**RÉSULTAT DE L'ÉTAT SANITAIRE DES IMMEUBLES INSCRITS ET CLASSÉS
AU TITRE DES MONUMENTS HISTORIQUES**

	MH en péril et mauvais état	MH en moyen et bon état
National	9 138	30 094
État	187	901
Régions	12	67
Départements	99	400
Communes	4 075	12 224
Mixtes privés / publics	340	535
Privés	3 038	11 122
Autres (mixtes publics, publics non précisés et indéterminés)	1 387	4 845
Total :	18 276	60 188

Source : ministère de la Culture.

Ainsi, en 2018, plus de 18 000 monuments historiques étaient en état de péril ou en mauvais état ⁽¹⁾. Sur la base de ces données, la Cour des comptes a considéré que « l'état du patrimoine [...] reste préoccupant » d'autant plus que les données de l'état sanitaire sont incomplètes puisque cette étude n'a couvert que « 86 % de l'ensemble des monuments historiques » ⁽²⁾.

- ii. Des besoins confirmés par les déclarations de la ministre de la Culture et par un récent rapport d'information du Sénat

Les besoins d'intervention identifiés sur le patrimoine ont été confirmés par les déclarations de la ministre de la Culture et par un récent rapport d'information de la commission des affaires culturelles du Sénat qui, tous deux, soulignent le besoin particulier de financement du patrimoine, notamment religieux.

Le 6 novembre 2021, Mme Roselyne Bachelot, alors ministre de la Culture, a confirmé l'ampleur des besoins à satisfaire en déclarant devant l'Assemblée nationale qu'il « existe en France 100 000 bâtiments culturels et environ 50 000 églises paroissiales, d'une valeur architecturale variable, dont certaines sont dans un état extrêmement préoccupant. Il n'est pas douteux que, dans les vingt prochaines années, nos successeurs seront confrontés à un mur d'investissements. Les collectivités territoriales, en l'occurrence les communes, qui sont les propriétaires de ces bâtiments, devront dégager des moyens financiers considérables et sans doute d'autres sources de financement » ⁽³⁾.

(1) Ce nombre est inférieur à celui observé lors du précédent état sanitaire de 2012 où la « proportion des immeubles jugés, en 2012, en état défectueux, en mauvais état ou en péril représentait un tiers du parc des immeubles inscrits ou classés ». *État sanitaire des immeubles inscrits et classés au titre des monuments historiques*, ministère de la Culture, direction générale patrimoines, mars 2019, page 4.

(2) *Cour des comptes*, La politique de l'état en faveur du patrimoine monumental, pages 37 et 87.

(3) *Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2021-2022, séance du samedi 06 novembre 2021* : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2021-2022/premiere-seance-du-samedi-06-novembre-2021#2671212>.

Un récent rapport d'information du Sénat sur l'état du patrimoine religieux a confirmé ces déclarations et confirmé la nécessité de cet investissement ⁽¹⁾. Si, cette étude a considéré que ce patrimoine religieux est aujourd'hui en « *relativement en bon état* », elle a également souligné qu'il « *est de plus en plus menacé* » et craint une « *accélération de la dégradation du patrimoine religieux ou de l'abandon de certains édifices dans les années à venir* » ⁽²⁾.

b. Le financement hors norme du plan de relance doit devenir la norme

Le rapporteur spécial considère que le niveau exceptionnel de financement du patrimoine observé en 2021 et 2022 grâce au plan de relance doit devenir la norme. **Les crédits actuellement dédiés à l'entretien et à la restauration des patrimoines protégés et non protégés devraient durablement atteindre au minimum 550 à 600 millions d'euros par an avant de se rapprocher, à moyen terme, du milliard d'euros par an.**

Cette orientation doit être suivie d'autant plus que la filière des métiers du patrimoine a montré sa capacité, en 2021 et 2022, à répondre à une haute commande publique. Certes, dans un premier temps, quelques tensions sont apparues. La Cour des comptes a par exemple observé que le soutien massif au patrimoine fut « *porteur d'un risque de surchauffe* » ⁽³⁾. Cependant, et comme le Groupement des monuments historiques l'a rappelé lors de son audition, la filière a su s'organiser et répondre au niveau élevé de la commande publique. Le Centre des monuments nationaux a confirmé cette appréciation en observant que « *les retards constatés sur les chantiers au cours des deux dernières années ne relèvent pas de la capacité des entreprises à répondre mais de l'épidémie de Covid et des approvisionnements rendus singulièrement compliqués par l'épidémie et aggravés par la crise ukrainienne* » ⁽⁴⁾.

La pérennisation de cet effort ne se heurterait donc pas à une insuffisante capacité de la filière.

3. De nouvelles ressources peuvent être mobilisées et de nouvelles actions doivent être engagées

L'atteinte de cet objectif de relèvement du financement en faveur du patrimoine suppose la mobilisation de nouvelles ressources ainsi que l'adoption d'une loi de programmation sur le patrimoine.

(1) Sénat, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, rapport d'information sur l'état du patrimoine religieux, n° 765 (2021-2022), M. Pierre Ouzoulias et Mme Anne Ventalon, juillet 2022.

(2) Op. cit., pages 15, 16 et 18.

(3) Cour des comptes, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, page 25.

(4) Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

a. De nouvelles ressources peuvent être mobilisées

Plusieurs ressources différentes sont susceptibles d'être mobilisées à court terme pour relever le niveau des crédits soutenant le patrimoine.

Un effort budgétaire complémentaire de l'Etat sera bien sûr indispensable. Pour autant, celui-ci sera forcément limité au regard de la situation dégradée des finances publiques

Le rapporteur spécial croit donc utile de **privilégier deux nouvelles recettes** : d'une part, la **majoration de la taxe de séjour** à des fins de protection du patrimoine et, d'autre part, la **transformation du 1 % culturel en un « 1 % culturel et patrimonial »**. Les **dépenses fiscales** pourraient également être aménagées afin d'inciter les propriétaires privés à restaurer le patrimoine protégé et d'encourager les actions de mécénat (*cf. infra*). L'apport de contributions volontaires des entreprises pourrait également être envisagé même si le récent échec du fonds de sauvegarde du patrimoine naturel et culturel, qui devait être alimenté par des contributions volontaires des promoteurs éoliens, témoigne des limites de cet exercice.

L'échec du fonds de sauvegarde du patrimoine naturel et culturel qui devait être alimenté par des contributions volontaires de la part des promoteurs éoliens

En octobre 2021, dans le cadre de la présentation de « 10 mesures pour un développement maîtrisé et responsable de l'éolien », le ministère de la Transition écologique a annoncé la création d'un fonds de sauvegarde du patrimoine naturel et culturel qui serait alimenté par des contributions volontaires de la part des promoteurs éoliens afin de financer des projets de restauration dans les communes accueillant les parcs.

Interrogé sur ce sujet, le ministère de la Culture a indiqué qu'il « semble que le **« fonds de sauvegarde du patrimoine naturel et culturel » de l'ordre de 30 à 40 M€ par an, annoncé par la ministre Barbara Pompili le 25 octobre 2021, dans le cadre d'un bouquet de mesures susceptibles de favoriser l'énergie éolienne, et qui devait être déployé à compter de l'été 2022, n'ait pas été créé. Sollicités sur ce point, les interlocuteurs au sein du ministère de la Transition écologique sont sans nouvelles de l'effectivité de cette mesure »**.

i. Majorer la taxe de séjour à des fins de protection du patrimoine

Une loi de 1910 permet à certaines communes d'imposer aux vacanciers séjournant sur leur territoire d'acquitter une taxe spécifique dite « taxe de séjour ». Selon l'article L. 2333 26 du code général des collectivités territoriales, les communes touristiques, les communes littorales, les communes de montagne, et les communes « *qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi [...] [que] celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels* » peuvent instituer cette taxe. Les départements peuvent également instituer une contribution additionnelle.

Au 1^{er} janvier 2021, près de 1 800 collectivités ont institué cette taxe dont le montant varie de 0,20 euro à 4,20 euros par jour en fonction de la catégorie de l'hébergement concerné⁽¹⁾. En 2019, le produit de cette taxe s'est élevé à 503 millions d'euros (et à 363,7 millions d'euros en 2020, première année de la crise sanitaire).

Le rapporteur spécial considère que de très nombreux touristes se déplacent dans nos territoires pour apprécier le patrimoine local. Il serait donc logique de les faire contribuer à l'entretien de ce patrimoine. Cette idée, soutenue notamment par M. Didier Rykner (directeur de rédaction de *La tribune de l'art*) lors de son audition, permettrait de créer une ressource significative au soutien du patrimoine sans solliciter le budget de l'État.

Le rapporteur spécial a déposé en ce sens un amendement en commission lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances⁽²⁾. Si cet amendement a été rejeté, il entend le redéposer lors de l'examen de futurs projets ou propositions de loi.

ii. Transformer le 1 % culturel en un « 1 % culturel et patrimonial »

« Mise en place par l'arrêté du 18 mai 1951, l'obligation de décoration des constructions publiques » [...] impose aujourd'hui aux maîtres d'ouvrages publics de consacrer 1 % du coût de leur construction à la commande ou à l'acquisition d'une ou de plusieurs œuvres d'un artiste vivant, émergent ou expérimenté »⁽³⁾.

Ce dispositif, communément appelé « **1 % artistique** », constitue une procédure spécifique de commandes d'œuvres artistiques qui s'impose à l'État et ses établissements publics (autres que ceux présentant un caractère industriel et commercial) ainsi qu'aux collectivités territoriales. Ses modalités ont été précisées par le décret n° 2002-677 du 29 avril 2002 relatif à l'obligation de décoration des constructions publiques.

Le rapporteur spécial considère que ce dispositif **pourrait être étendu et transformé en un « 1 % artistique et patrimonial »** afin de permettre aux obligés de choisir d'engager une dépense de soutien à la création artistique ou de financer à due concurrence une dépense d'entretien ou de restauration du patrimoine. Cette mesure procurerait une ressource supplémentaire qui aurait aussi pour avantage de raviver un dispositif dont la forme actuelle est peu satisfaisante⁽⁴⁾.

En complément de ces ressources additionnelles, une grande loi en faveur du patrimoine s'impose.

(1) Voir, Direction générale des collectivités locales, Guide pratique - Les taxes de séjour, juin 2021, page 14.

(2) Amendement n° CF-196.

(3) Centre national des arts plastiques, Guide pratique du 1 % artistique et de la commande publique, page 8.

(4) Le 26 octobre 2021, lors de son audition devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, Mme la ministre de la Culture a déclaré à propos du 1 % artistique que « le nombre de projets engagés a diminué au cours des dernières années ».

b. Une grande loi en faveur du patrimoine s'impose

L'effort en faveur du patrimoine ne saurait se résumer à l'accroissement des moyens financiers. C'est, plus largement, une prise de conscience partagée de son importance et de ses nécessaires réappropriation et transmission qui doivent être à l'ordre du jour, ceci grâce à l'adoption d'une grande loi de programme.

Outre des dispositions permettant d'attirer de nouvelles recettes pour le secteur, cette loi pourrait notamment prévoir un apprentissage du patrimoine à l'école, la création (sur le modèle du service civique) d'un « **service du patrimoine** », la création d'un véritable statut de chef d'entreprise du patrimoine pour les propriétaires de monuments ouverts au public ou encore le développement de l'apprentissage sur les métiers du patrimoine.

III. L'ACTION 3 PATRIMOINE DES MUSÉES DE FRANCE : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT IMPUTABLE À LA COMPENSATION PARTIELLE DES EFFETS DE L'INFLATION

L'action 3 finance, à titre principal, les subventions apportées à 13 établissements nationaux, porte des dépenses en faveur de musées territoriaux et prend en charge les crédits de certains services à compétence nationale du ministère de la Culture. L'ensemble de ces dépenses représente 387,7 millions d'euros en AE et à 394,4 millions d'euros en CP en 2023, en progression de 19 millions d'euros en AE et de 29,9 millions d'euros en CP par rapport à l'exercice 2022.

A. LES SUBVENTIONS APPORTÉES À 13 ÉTABLISSEMENTS NATIONAUX ET LA CRÉATION D'UN FONDS DE MODERNISATION DES MUSÉES

1. Les crédits proposés

L'action 3 finance à hauteur de 330,9 millions d'euros en AE et 335,6 millions d'euros en CP les subventions apportées aux établissements nationaux. Ces crédits reposent très largement sur des subventions pour charges de service public (308 millions d'euros en AE et en CP, en progression de 21,75 millions d'euros), sur des crédits d'investissement (17,9 millions d'euros en AE et 22,6 millions d'euros en CP en retrait de presque 8 millions d'euros en AE et en progression de 4,2 millions d'euros en CP) et sur le nouveau fonds de modernisation des musées (5 millions d'euros en AE et en CP).

Les 13 établissements soutenus sont constitués de 11 musées et de 2 établissements culturels. Il s'agit du **musée du Louvre** ⁽¹⁾, du **musée du quai**

(1) S'agissant du musée du Louvre, il est précisé que les crédits du programme 175 ne concernent pas le Louvre – Lens qui est un établissement public de coopération culturelle dont le financement est assuré, conformément à ses statuts, par le conseil régional des Hauts-de-France (80 %), par le conseil départemental du Pas-de-Calais (10 %) et par la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (10 %).

Branly-Jacques Chirac, de l'établissement public du **musée d'Orsay** et du musée de l'Orangerie-Valéry Giscard d'Estaing, du musée national des arts asiatiques **Guimet**, du musée national du château de **Fontainebleau**, du musée national **Picasso** – Paris, du musée national **Jean-Jacques Henner**, du **musée national des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée**, du Centre national d'art et de culture – Georges-**Pompidou**, du musée des **Arts décoratifs**, de l'établissement public du palais de la porte dorée - **cité nationale de l'histoire de l'immigration**. L'Institut national d'**histoire de l'art** et la Réunion des musées nationaux - Grand-palais (**RMN-GP**) qui ne sont pas des musées complètent cette liste.

Les financements accordés à ces établissements par l'action 3 du programme 175 ne sont pas exhaustifs. Ainsi, deux établissements bénéficient également de crédits complémentaires en provenance de deux autres missions⁽¹⁾. En outre, ces établissements peuvent disposer de ressources propres d'un montant significatif⁽²⁾.

Les crédits de l'action 3 en faveur des 13 établissements précités sont ainsi décomposés :

(1) L'établissement public du musée du quai Branly reçoit ainsi une subvention pour charges de service public (23,5 millions d'euros) et une subvention d'investissement (0,3 million d'euros) du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire relevant de la mission Recherche et enseignement supérieur en raison du placement de cet établissement sous la double tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et du ministère chargé de la Culture. Par ailleurs, la subvention pour charges de service public de l'établissement public du Palais de la porte Dorée - cité nationale de l'histoire de l'immigration est soutenue à hauteur de 2,9 millions d'euros par le programme 214 Soutien de la politique de l'Éducation nationale relevant de la mission Enseignement scolaire au titre de sa participation à la mise en œuvre de la politique éducative.

(2) En 2021, le chiffre d'affaires de la Réunion des musées nationaux - Grand palais s'est établi à 50,2 millions d'euros et celui attendu en 2022 s'établit à 74,4 millions d'euros.

**CRÉDITS EN FAVEUR DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DE L'ACTION 3
DU PROGRAMME 175**

(en millions d'euros)

Opérateur	Crédits LFI 2022			Crédits PLF 2023		
	Subvention pour charges de service public (en AE et CP)	Dotation en fonds propres (en AE et CP)	Dépenses d'investissement (en AE et CP)	SCSP (en AE et CP)	Dotation en fonds propres (en AE et CP)	Dépenses d'investissement (en AE et CP)
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	70,6	AE : 8 CP : 9		73,2		10,1
Établissement public du musée du quai Branly	22,7			23,7		
Établissement public du château de Fontainebleau	2,7	AE : 13,5 CP : 5,2		3,4		5,9
Établissement public du Palais de la porte Dorée - musée national de l'histoire de l'immigration	4,7	1,7		4,9		1,8
Institut national d'histoire de l'art	3,9	0,1		4,1		0,1
Musée des arts décoratifs	15,2	1,2		15,5		1,2
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	18,6	0,4	AE : 2,2 CP : 3,4	19,3		0,4
Musée Guimet	3,7	0,5		4,4		0,7
Musée Henner-Moreau	0,8	0,05		0,8		0,05
Musée du Louvre	84			91,4		2
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie	34,2			35,7		
Musée Picasso	3,6	0,3		4,1		0,4
Réunion des musées nationaux - Grand-palais	21,6			22,5		
Total :	286,3	AE : 25,75 CP : 18,45	AE : 2,2 CP : 3,4	308		22,6

SCSP : Subvention pour charges de service public ; DFP : Dotation en fonds propres.

Source : commission des finances. Calculs à partir des projets et rapports annuels de performances.

La croissance des subventions pour charges de service public s'explique par la prise en compte des effets de l'inflation.

En complément de ces crédits de fonctionnement et d'investissement, l'action 3 comporte un crédit de **5 millions d'euros** en AE et en CP en faveur du **nouveau fonds de modernisation des musées**. Ce montant, qui, curieusement, ne fait l'objet d'aucune mention dans le projet annuel de performances, vise « notamment [à] permettre d'engager, selon des modalités à définir, l'ouverture attendue de l'accès aux images des collections nationales, étendant la gratuité à de nombreux et larges usages »⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial regrette la faible lisibilité des crédits de l'action 3 imputable à la dispersion des dépenses d'investissement. Si celles-ci s'établissent à 22,6 millions d'euros en CP au titre de l'action 3 du programme 175, ce même programme finance 8,5 millions d'euros de dépenses d'investissement complémentaires au titre des actions 1 et 8. L'action 1 accorde ainsi 3,7 millions d'euros aux musées du Louvre (2,2 millions d'euros) et d'Orsay (1,5 million d'euros) pour financer des travaux tandis que l'action 8 mobilise une subvention d'investissement de 2,4 millions d'euros en faveur du Centre national d'art et de culture - Georges Pompidou (1,99 million d'euros), du musée Guimet (0,65 million

(1) Ministère de la Culture, dossier de presse sur le projet de loi de finances 2023, page 22.

d'euros) et du musée du quai Branly - Jacques Chirac (0,29 million d'euros) au titre de l'enrichissement de leurs collections.

2. Le musée du Louvre et les musées d'Orsay et de l'Orangerie : la fin d'une « impasse de trésorerie » ?

Dans son **rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2022**, **M. Gilles Carrez**, alors rapporteur spécial de la commission des finances pour la mission *Culture – Patrimoine*, avait souligné un « **risque d'impasse de trésorerie** » pour deux établissements : le musée du Louvre et l'établissement public administratif du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie - Valéry Giscard d'Estaing ⁽¹⁾. Le rapporteur spécial a interrogé ces établissements pour apprécier l'évolution de leur situation.

S'agissant du **musée du Louvre**, l'établissement a souligné que **plusieurs éléments favorables ont contribué à assainir sa situation financière**. Fin 2021, l'État a tout d'abord versé à cette institution une **subvention exceptionnelle** complémentaire de 70 millions d'euros dans le cadre du **plan de relance** (complétant un premier versement de 40 millions d'euros effectué début 2021). Peu après, l'établissement a par ailleurs perçu 79 millions d'euros au titre de la **dernière tranche du règlement de la licence de marque pour le Louvre Abou-Dhabi**. En outre, au regard de la fréquentation sur l'année 2022 plus importante que prévu, les **recettes de billetterie** devraient être **réévaluées** de 32 millions d'euros à 40 millions d'euros. Le **relèvement de la subvention pour charges de service public** devant être versée en 2023 (+ 7,9 millions d'euros) consolidera l'amélioration de la situation financière tout comme les versements attendus au titre de la prolongation de la licence de marque Le Louvre Abou-Dhabi ⁽²⁾.

Le rapporteur spécial souligne l'amélioration de cette situation financière mais observe que celle-ci est susceptible d'être nuancée par les **nouvelles dépenses** liées au renchérissement du coût de l'**énergie** (+ 9 millions d'euros en 2023), à la revalorisation du point d'indice (+ 3,5 millions d'euros) et à un plan de rattrapage indemnitaire (+ 4,5 millions d'euros). **En dépit de l'amélioration observée, un devoir de vigilance s'impose donc.**

S'agissant de l'établissement public administratif du **musée d'Orsay** et du musée de l'Orangerie-Valéry Giscard d'Estaing, le rapporteur spécial n'est pas en mesure d'apprécier l'évolution de la situation financière de l'établissement puisque son administrateur général **n'a pas répondu aux trois demandes d'informations lui ayant été adressées, ce que le rapporteur spécial déplore.**

(1) *Assemblée nationale, commission des finances, projet de loi de finances pour 2022, rapport spécial n° 4524, annexe 11, Culture - Patrimoines, M. Gilles Carrez, page 21.*

(2) *Le Louvre a indiqué au rapporteur spécial que « l'extension 2037-2047 de la licence de marques du Louvre Abou Dhabi (LAD) a généré un complément de 165 M€ aux 400 M€ prévus par l'accord intergouvernemental (AIG). Fin 2022, le musée du Louvre percevra donc à la fois la troisième échéance de la licence 2007-2037 (62,50 M€ + 16,50 M€ d'indexation) et la première échéance de la licence 2037-2047 (55 M€) ». Des discussions sont en cours pour la répartition de ces montants entre l'abondement du fonds de dotation du musée et le financement d'investissements.*

B. LES CONCOURS APPORTÉS À 12 SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DE CERTAINS MUSÉES TERRITORIAUX

1. La prise en charge des crédits de 12 services à compétence nationale du ministère de la culture

L'action 3 finance à hauteur de 24 millions d'euros en AE et de 24,9 millions d'euros en CP les dépenses de fonctionnement (12,9 millions d'euros en AE et 15,8 millions d'euros en CP) et d'investissement (11,1 millions d'euros en AE et 9,1 millions d'euros en CP) de 12 services à compétence nationale relevant du ministère de la Culture ⁽¹⁾ ainsi que des actions de gardiennage d'œuvres.

Ce montant est en progression de 5 millions d'euros en AE et de 4 millions d'euros en CP par rapport à 2022 afin de tenir compte de la hausse des prix.

Ces 12 services à compétence nationale sont le musée du Moyen Âge - Thermes et hôtel de Cluny, le musée d'archéologie nationale (Saint-Germain-en-Laye), le musée de la Renaissance (Écouen), le musée des châteaux Malmaison, l'Île d'Aix et la maison Bonaparte (Ajaccio), le musée de la préhistoire (Les Eyzies de Tayac), le musée du château de Pau, le musée Magnin (Dijon), le musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny (Mouilleron en Pareds), le musée du château de Compiègne / musée franco-américain (château de Blérancourt), les musées du XX^e siècle, le Centre de recherche et de restauration des musées de France et le service des bibliothèques, des archives et de la documentation générale.

Les dépenses de fonctionnement (12,9 millions d'euros en AE et 15,8 millions d'euros en CP) sont ainsi réparties :

(1) *Selon le ministère de la culture, « les services à compétence nationale se situent à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées ». « Il s'agit de services dont les attributions ont un caractère national – à la différence des services déconcentrés –, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Mais ils se distinguent également des services centraux, car leurs missions ont un « caractère opérationnel ».* (<https://www.culture.gouv.fr/Nous-connaître/Organisation/Etablissements-et-services-deconcentres/Services-a-competence-nationale>).

**DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE FINANCÉS
AU TITRE DE L'ACTION 3 DU PROGRAMME 175 (EN CP)**

(en millions d'euros)

Service à compétence nationale	dépenses de fonctionnement CP
Musée du Moyen Âge – Thermes et hôtel de Cluny	1,1
Musée d'archéologie nationale (Saint-Germain-en-Laye)	2,2
Musée de la Renaissance (Écouen)	1
Musée des châteaux Malmaison, Île d'Aix et maison Bonaparte à Ajaccio	0,9
Musée de la Préhistoire (Les Eyzies de Tayac)	0,8
Musée du Château de Pau	0,5
Musée Magnin (Dijon)	0,2
Musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny (Mouilleron en Pareds)	0,1
Musée du château de Compiègne et musée franco-américain (château de Blérancourt)	2,5
Musées du XX ^e siècle	0,5
Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF)	2,5
Service des bibliothèques, des archives et de la documentation générale	0,5
Gardiennage des œuvres	3
Total :	15,8

Source : projet annuel de performances.

Les dépenses d'investissement en faveur de ces services s'établissent à 11,1 millions d'euros en AE et 9,1 millions d'euros en CP et financent essentiellement des travaux (5,2 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP). Ces crédits contribuent également au projet de réaménagement et d'agrandissement de l'institut du monde arabe (2 millions d'euros en AE et en CP) ainsi qu'au projet de création d'un musée mémorial du terrorisme à Suresnes (2 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP).

2. Les subventions apportées aux dépenses de fonctionnement et d'investissement de certains musées territoriaux

L'action 3 finance à hauteur de 30,7 millions d'euros en AE et en CP les dépenses de fonctionnement et d'investissement de plusieurs musées territoriaux, soit des montants équivalents à 2022.

Les documents budgétaires ne fournissent aucune liste des musées ainsi financés. Le projet annuel de performances indique simplement que ces crédits soutiennent des « dépenses structurantes » visant « notamment l'aide au récolement et à la numérisation des collections, l'informatisation et la création de sites Internet, la conservation préventive, ainsi que la création ou la consolidation des équipes des services des publics et le soutien aux actions de diffusion et de médiation »⁽¹⁾. Les informations recueillies par le rapporteur spécial auprès de la direction générale des patrimoines et de l'architecture ont cependant permis d'obtenir d'utiles compléments. Le ministère de la Culture a ainsi précisé que 37 établissements avaient été financés en 2021 et que « les crédits de fonctionnement versés par l'État aux musées de France

(1) Projet annuel de performances de la mission Culture, page 64.

appartenant à des collectivités ou des personnes morales de droit privé à but non lucratif [...] ne participent pas au fonctionnement courant des musées »⁽¹⁾.

Le dossier de presse publié par le ministère de la Culture sur le projet de loi de finances apporte d'autres informations complémentaires et précise que les crédits d'investissement soutiendront en 2023 des projets d'extension de rénovation « *dans tous les territoires, comme par exemple le musée des Beaux-Arts de Reims (Grand Est), le musée des Beaux-Arts de Vannes (Bretagne), le musée Bonnat-Helleu à Bayonne (Nouvelle-Aquitaine), les réserves du musée des maisons comtoises à Nancray (Bourgogne Franche-Comté), et le musée Jardot (territoire de Belfort)* »⁽²⁾.

IV. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 175

1. L'action 9 **Patrimoine archéologique : un soutien réel mais insuffisant à l'archéologie préventive**

L'action 9 finance à titre principal l'Institut national de recherches archéologiques préventives⁽³⁾ et, de manière secondaire, d'autres dépenses archéologiques. L'ensemble des dépenses projetées s'établit à 157,9 millions d'euros en AE et à 157,8 millions d'euros en CP en progression de presque 12 millions d'euros par rapport à 2022.

a. Le financement insuffisant de l'Institut national de recherches archéologiques préventives

i. L'INRAP : un financement partagé entre crédits budgétaires, crédit d'impôt recherche et chiffre d'affaires

Créé par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, l'INRAP est un établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministères chargés de la culture et de la recherche ayant pour « *mission*

(1) Réponse au questionnaire budgétaire. Hors plan de relance, ces 37 musées sont les suivants : écomusée (Thizy-les-Bourgs), musées et sites Gallo-Romain (Saint Romain en Gal), centre national du costume de scène et de la scénographie (Moulins), musée Rolin (Autun), musée Rolin (Le Creusot), musée d'art moderne / donation Jardot (Belfort), centre national des phares (Ouessant), musée de la pêche (Concarneau), écomusée (Ouessant), musée des beaux-arts (Brest), musée des beaux-arts (Maurepas), musée de Bretagne des beaux-arts (Rennes), écomusée du pays de Rennes (Rennes), musée du palais Rohan (Saverne), musée zoologique (Strasbourg), musée Laliq (Wingen sur Moder), Muudac (Épinal), musée Gallé (Creil), CCE musées Rouennais (Rouen), musée Beauvoisine (Rouen), musée de la tapisserie (Aubusson), musée d'art et d'archéologie (Guéret), musée archéologique et d'ethnographie locale (Chauvigny), musée du vieux Toulouse (Toulouse), musée Saint Raymond (Toulouse), musée des Amériques (Auch), musée d'art moderne (Céret), musée Goya (Castres), musée Calbet (Grisolles), musée de Châteaubriant (Châteaubriant), musée archéologique (Jublains), arc antique (Nantes), musée de Fontenay-le-Comte (Fontenay-le-Comte), sous-marin l'espadon (Saint-Nazaire), musée d'Histoire (Apt), maison Alexandra David-Neel (Digne-les-bains) et musée Gassendi (Digne-les-bains). Le plan de relance a financé les 7 musées suivants : musée Rolin (Autun), musée Alpin de Chamonix-Mont Blanc (Chamonix), musée de l'Oise (Beauvais), Archéa (Louvres), musée du débarquement (Arromanches), musée pyrénéen (Lourdes) et musée municipal (La Roche-sur-Yon).

(2) Ministère de la Culture, dossier de presse sur le projet de loi de finances 2023, page 21.

(3) L'archéologie préventive intervient en amont des opérations d'aménagement et vise à assurer la sauvegarde par l'étude du patrimoine affecté par des travaux publics ou privés d'aménagement. Elle repose sur l'établissement de diagnostics et, possiblement, sur l'engagement de fouilles.

de réaliser les opérations d'archéologie préventive prescrites par l'État, mais également d'assurer l'exploitation scientifique de ses activités et de concourir à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie »⁽¹⁾. Ces activités s'exercent dans le domaine non-concurrentiel (diagnostic, recherche et exploitation des résultats)⁽²⁾ et dans le domaine concurrentiel (fouilles archéologiques). Les principales ressources de l'INRAP sont constituées de crédits budgétaires, du crédit d'impôt recherche et du chiffre d'affaires retiré des activités concurrentielles.

Le programme 175 prévoit un crédit de **92,9 millions d'euros en AE et en CP** en 2023. Ce montant est en progression (+ 4,8 millions d'euros)⁽³⁾ par rapport à 2022. Cette somme se compose d'une **subvention pour charges de service public** d'un montant de 90,8 millions d'euros en AE et en CP (majorée de 4,8 millions d'euros) et d'une subvention pour charge d'investissement de 1,6 million d'euros en AE et en CP (inchangé par rapport à 2022) qui relèvent toutes deux de l'action 9 du programme 361. En complément, le programme 361 octroie une subvention complémentaire pour charges de service public à l'INRAP d'un montant de 0,5 million d'euros en AE et en CP destinée à soutenir les activités de recherche de l'établissement. L'INRAP bénéficie également depuis 2016 du **crédit impôt recherche** (à hauteur d'environ 11 millions d'euros en 2022) en raison de son assujettissement à l'impôt sur les sociétés au titre des dépenses de recherche liées aux contrats de fouilles obtenus dans le secteur concurrentiel.

Les ressources de l'établissement sont complétées par le chiffre d'affaires issu de ses **activités concurrentielles en matière de fouilles archéologiques** qui, en 2022, devrait représenter environ 75 millions d'euros.

- ii. L'INRAP : une activité intense dont le bon accomplissement est susceptible d'être compromis par des fragilités humaines, juridiques et financières

L'INRAP est confronté à plusieurs difficultés.

La **première** concerne son **haut niveau d'activité** lié à l'accroissement du nombre d'opérations d'aménagement : en 2022, entre 79 et 82 000 journées dédiées

(1) [https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Archeologie/Acteurs-formations/Les-services-de-l-archeologie-au-ministere-de-la-Culture/L-Institut-national-de-recherches-archeologiques-preventives#:~:text=L%20Institut%20national%20de%20recherches%20arch%C3%A9ologiques%20pr%C3%A9ventives%20\(Inrap\)%20est,culture%20et%20de%20la%20recherche](https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Archeologie/Acteurs-formations/Les-services-de-l-archeologie-au-ministere-de-la-Culture/L-Institut-national-de-recherches-archeologiques-preventives#:~:text=L%20Institut%20national%20de%20recherches%20arch%C3%A9ologiques%20pr%C3%A9ventives%20(Inrap)%20est,culture%20et%20de%20la%20recherche) .

(2) *En ce domaine, l'INRAP n'intervient cependant pas de manière monopolistique puisque les services archéologiques des collectivités territoriales peuvent réaliser des opérations d'archéologie préventive, sous réserve d'obtenir certains agréments. Lors de son audition, M. Daniel Guerin, directeur général de l'INRAP a indiqué qu'en pratique, l'INRAP réalisait environ 80 % des diagnostics et les services archéologiques des collectivités territoriales 20 %.*

(3) *La revalorisation de la subvention s'explique par le « soutien apporté par l'État au secteur non concurrentiel dans le contexte de hausse des prix et en particulier des tensions sur ceux de l'énergie (2 586 k€) » et par « l'accompagnement par l'État dans la mise en œuvre de la réforme du régime indemnitaire des agents contractuels déployée par l'établissement au titre du secteur non concurrentiel ». *Projet annuel de performances de la mission Culture, page 101.**

à l'établissement de diagnostics archéologiques et 138 000 journées dédiées à l'activité de fouilles devraient être diligentées, soit un niveau très supérieur à celui observé avant la crise sanitaire (75 716 journées de diagnostic et 129 916 journées de fouilles en 2019).

La **deuxième source de tension** intéresse les **ressources humaines**. Le haut niveau d'activité constaté impose de compenser la stabilité du plafond d'emplois de l'INRAP (2 020 ETPT ⁽¹⁾ sous plafond en 2023 et 2022) par une croissance régulière des **recrutements hors plafond**. En 2022, 60 ETPT ont ainsi été recrutés hors plafond pour des missions temporaires et une autorisation similaire est susceptible d'être accordée en 2023 sous réserve que le coût de ces recrutements soit couvert par les ressources provenant des activités concurrentielles de l'établissement.

La troisième source de tension est **juridique** et concerne la prochaine décision des **juridictions européennes** sur l'assimilation, ou non, de la subvention pour charges de service public versée à l'établissement à une **aide d'État** ⁽²⁾.

Selon le rapporteur spécial, **la principale fragilité de l'INRAP est cependant financière** et concerne le **niveau insuffisant de la subvention pour charges de service public accordée à l'établissement**. Même si le montant de cette subvention croît en 2023 (+ 4,8 millions d'euros), son évolution récente est très inférieure à la progression du nombre de diagnostic confiés à l'INRAP :

ÉVOLUTION COMPARÉE DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRESCRIPTIONS DE DIAGNOSTIC ET DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC (EN M€) ATTRIBUÉS À L'INRAP

	Nombre de prescriptions de diagnostic attribuées à l'INRAP	Évolution en %	Subvention pour charges de service public exécutée (en M€)	Évolution en % (N par rapport à N - 1)
2017	2 396		79,6	
2018	2 657	+ 10,9 %	79,9	+ 0,4 %
2019	2 831	+ 6,6 %	82,3	+ 3 %
2020	2 518	11,1 %	79,9 ⁽³⁾	2,4 %
2021	3 130	+ 24,3 %	102,4	+ 22,5 %
2022	3 162 (projection)	+ 1 %	91,8	10,6 %

Source : INRAP.

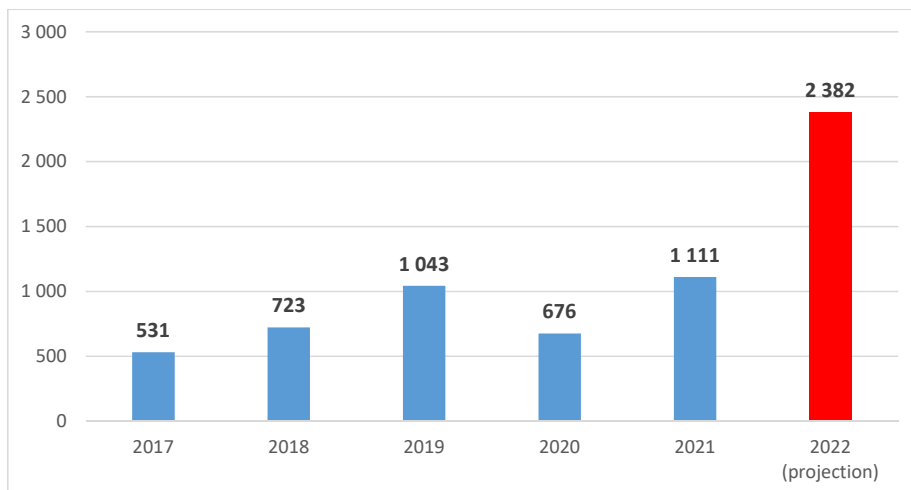
(1) Ce plafond d'emplois était de 2 065 en 2018.

(2) Le 30 mai 2018, la Commission européenne a reçu une plainte en matière d'aide d'État, déposée par la société française Études et valorisations archéologiques. Cette plainte a pour objet l'octroi présumé d'aides d'État à l'INRAP. EVEHA considère que le subventionnement croisé de l'INRAP entre les activités non-concurrentielles, subventionnées par l'État, et les activités concurrentielles de fouilles constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Les autorités françaises considèrent que les financements publics octroyés à l'INRAP pour ses activités non-concurrentielles, ne constituent pas des aides d'État puisque ces activités sont de nature non-économique. Le jugement sur cette affaire est attendu prochainement. Sur ce sujet, voir STATE AID – France state aid sa.51268 (2021/c) (ex 2018/fc) – alleged state aid to institut national de recherches archéologiques préventives. invitation to submit comments pursuant to article 108(2) of the treaty on the functioning of the European union, (2022/c 135/04), 25 mars 2022.

(3) Hors subvention exceptionnelle pour compenser le nonaccès au chômage partiel de l'INRAP durant la période des confinements et couvrir le coût induit des autorisations spéciales d'absence au titre des dits confinements et des isolements Covid.

Ainsi, si de 2017 à 2022, le nombre de prescriptions de diagnostic attribuées à l'INRAP a crû de 32 %, le montant de la subvention pour charges de service public n'a progressé que de 15,3 %. En conséquence, l'INRAP ne parvient plus à exécuter dans des délais raisonnables les diagnostics lui étant confiés. Le nombre de diagnostics non réalisés dans l'année de prescription progresse ainsi de manière préoccupante :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DIAGNOSTICS NON RÉALISÉS DANS L'ANNÉE DE PRESCRIPTION PAR L'INRAP



Source : INRAP et commission des finances.

En l'espace de cinq ans, le nombre de diagnostics confiés à l'INRAP et non exécutés dans l'année suivant leur attribution, a été multiplié par 4,5 ce qui illustre la nette dégradation des délais d'intervention de l'établissement. Le retard pris dans la réalisation de ces prestations a des conséquences dommageables pour les aménageurs publics et privés concernés, qu'il s'agisse de collectivités territoriales ou de constructeurs de logements, y compris sociaux. Tout retard en matière d'archéologie préventive provoque un effet boule de neige qui affecte l'ensemble des intervenants.

L'absence de revalorisation suffisante de la subvention de charges de service public creuse par ailleurs le déficit de l'établissement. En 2022, un résultat déficitaire compris entre 8 et 9 millions d'euros est ainsi attendu : le résultat du secteur non concurrentiel (couvert par la subvention pour charges de service public) devrait être négatif à hauteur de 12 millions d'euros tandis que le résultat du secteur concurrentiel devrait être positif (crédit impôt recherche) d'environ 3,5 millions d'euros. Un complément de financement en faveur de l'INRAP n'est dès lors pas exclu dans le cadre du prochain projet de loi de finances de fin de gestion.

Faute de revalorisation du montant de la subvention pour charges de service public, ces difficultés seront accrues en 2023, en raison de l'effet cumulé du haut

niveau d'activité attendu, de la fin des abondements exceptionnels du plan de relance⁽¹⁾, de l'incidence de l'inflation sur les coûts de l'établissement et des conséquences de la revalorisation salariale des personnels consécutives à la récente hausse du point d'indice de la fonction publique et de la poursuite d'un plan de rattrapage salarial propre à l'établissement.

Le rapporteur spécial regrette profondément l'insuffisance de la subvention pour charges de service public accordée à l'INRAP et a déposé un amendement de crédit visant à majorer son montant de 4,2 millions d'euros afin de permettre à l'établissement d'exécuter les diagnostics qui lui sont prescrits dans des délais satisfaisants. Cet amendement de crédit a été adopté par la commission des finances le 20 octobre 2022⁽²⁾.

b. Les autres dépenses engagées en matière archéologique

Le programme 175 accorde également un crédit de **33,4 millions d'euros** au **Fonds national pour l'archéologie préventive** dont l'INRAP assure la gestion pour le compte du ministère de la Culture dans le but d'accorder des subventions aux personnes projetant d'exécuter des travaux ayant donné lieu à une prescription de fouille d'archéologie préventive⁽³⁾. Ce montant est stable par rapport à 2022.

Le solde de l'action 9 est réparti entre plusieurs catégories de dépenses.

Un crédit de 14,2 millions d'euros en AE et en CP (en croissance de 2,4 millions d'euros) est prévu pour compenser les frais engagés par les 62 collectivités habilitées à réaliser des opérations de diagnostic archéologique. Un montant de 8,9 millions d'euros en AE et en CP (en progression de 4 millions d'euros) est dédié au financement des fouilles archéologiques programmées⁽⁴⁾. Un crédit de 5 millions d'euros en AE et en CP (en progression de 1 million d'euros) soutient le fonctionnement des centres de conservation et d'étude chargés de la

(1) *Le plan de relance a soutenu l'INRAP à hauteur de 15 millions d'euros en 2021 et de 5 millions d'euros en 2022.*

(2) *Amendement n° CF-262.*

(3) *Prévu à l'article L. 524-14 du code du patrimoine, le FNAP finance, en totalité ou en partie, certaines opérations de fouilles préventives au moyen de prises en charge ou de subventions. Deux types d'aides peuvent être accordés par le FNAP : les prises en charge et les subventions. Les prises en charge sont attribuées de droit pour deux catégories d'aménagement : la réalisation de logements locatifs sociaux, d'une part, et la réalisation de logements par des personnes physiques construisant pour elle-même, d'autre part. Ces prises en charge financent intégralement ou partiellement la part du coût des fouilles induites par les travaux précités. Les subventions peuvent être attribuées, pour les autres types d'aménagements, en vue de faciliter la conciliation entre la préservation du patrimoine et le développement des territoires, en particulier ruraux. Les subventions peuvent financer jusqu'à 50 % du coût de la fouille. Les recettes du FNAP sont constituées par un prélèvement sur le produit de la redevance d'archéologie préventive (<https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Documentation-juridique-textes-officiels/Le-Fonds-National-pour-l-Archeologie-Preventive-FNAP>).*

(4) *À la différence de l'archéologie préventive, l'archéologie programmée intéresse des opérations archéologiques dans des sites non concernés par des opérations d'aménagement. Cette forme d'archéologie repose sur un projet présenté par un chercheur ou un groupement de chercheurs et s'appuie souvent sur des équipes composées de professionnels et de bénévoles (<https://www.culture.gouv.fr/Regions/Drac-Pays-de-la-Loire/Vos-demarches-et-documentations/Archeologie/En-pratique/Archeologie-programmee#:~:text=Qu'est%20de%20l,ou%20un%20groupement%20de%20chercheurs>).*

conservation des vestiges archéologiques et du transfert de certaines collections aux musées de France. Une subvention de 2 millions d'euros est également accordée à la société d'économie mixte « Bibracte » dont la mission est de gérer le site archéologique du Mont Beuvray. Un crédit de 1,28 million d'euros est destiné au département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines et 0,6 million d'euros sont dédiés au soutien d'opérations de promotion et de diffusion du patrimoine archéologique (aides à l'édition).

2. Les actions 2 *Architecture et sites patrimoniaux*, 4 *Patrimoine archivistique* et 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques* : des actions de complément d'un montant limité

Les actions 2 *Architecture et sites patrimoniaux*, 4 *Patrimoine archivistique* et 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques* financent diverses mesures patrimoniales pour un montant cumulé de 74,6 millions d'euros en AE et 80,2 millions d'euros en CP, en progression de 3,7 millions d'euros en AE et 0,7 million d'euros en CP par rapport à 2022.

a. L'action 2 *Architecture et sites patrimoniaux*

L'action 2 *Architecture et sites patrimoniaux*, d'un montant de **35,7 millions d'euros** en AE et en CP (en progression de 0,6 million d'euros en AE et en CP par rapport à 2022), finance principalement la Cité de l'architecture et du patrimoine à hauteur de 18,9 millions d'euros sous la forme d'une subvention pour charges de service public (18,1 millions d'euros) et d'une subvention pour charges d'investissement (0,8 million d'euros) en progression de 0,6 million d'euros par rapport à 2022. Différentes autres actions en faveur de l'architecture et du patrimoine sont également et intéressent les études et travaux en espaces protégés dans le cadre des sites patrimoniaux remarquables (8,9 millions d'euros en AE et en CP) les conseils d'architecture d'urbanisme de l'environnement (CAUE) (6,5 millions d'euros en AE et en CP) et de menus crédits subsidiaires en faveur notamment du réseau des CAUE (0,70 million d'euros en AE et en CP) et de l'Atelier international du Grand Paris (0,2 million d'euros en AE et en CP).

Dans un rapport récent, la Cour des comptes a relevé que l'état des crédits dédiés aux études en sites patrimoniaux remarquables était « *très faible* ». Le rapporteur spécial partage cette appréciation ⁽¹⁾ et appelle à leur revalorisation.

b. L'action 4 *Patrimoine archivistique*

L'action 4 *Patrimoine archivistique* soutient, à hauteur de 29,1 millions d'euros en AE et de 34,7 millions d'euros en CP), le fonctionnement de différents acteurs en matière d'archives. Ces crédits sont en progression sensible en AE par rapport à 2022 (+ 3 millions d'euros) mais sont quasiment stables en CP.

(1) *Cour des comptes*, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, page 26.

Cette action porte en premier lieu les crédits de fonctionnement et d'investissement de quatre services centraux à compétence nationale du ministère de la culture : le service central à compétence nationale (SCN) des Archives nationales, le SCN des Archives nationales d'Outre-mer, le SCN des Archives nationales du monde du travail et le Centre national du microfilm et de la numérisation. Un montant de 14,4 millions d'euros en AE et en CP (en progression de 1,2 million d'euros par rapport à 2022) est prévu.

Ces crédits sont complétés par une dépense prévisionnelle de 6 millions d'euros en AE et de 11,7 millions d'euros en CP au titre des investissements dans différents services des archives nationales. Ces montants intéressent notamment la poursuite des études pour l'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine, la poursuite des travaux relatifs au schéma directeur des Archives nationales et des dépenses d'investissement courant du SCN archives nationales.

Le solde de l'action est principalement constitué de crédits déconcentrés soutenant la construction ou la rénovation de bâtiments de services d'archives territoriales (à hauteur de 7 millions d'euros en AE et en CP) et d'un soutien à des associations œuvrant en faveur de la conservation et la diffusion des archives (0,5 million d'euros en AE et en CP).

c. L'action 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques*

L'action 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques* soutient, à hauteur de 9,8 millions d'euros en AE et en CP (soit un montant stable par rapport à 2022) différentes dépenses d'acquisition.

Des crédits sont ainsi prévus en faveur de la RMN-GP et du fonds du patrimoine ⁽¹⁾ à hauteur de 5,8 millions d'euros en AE et en CP. Des dépenses d'intervention sont également prévues à hauteur de 3,9 millions d'euros en AE et en CP au titre de l'enrichissement des collections publiques n'appartenant pas à l'État. Ces crédits sont gérés par le fonds du patrimoine (2,2 millions d'euros en AE et en CP) et par les services déconcentrés du ministère de la culture (1,8 million d'euros en AE et en CP) au titre des fonds régionaux d'acquisition des musées et des fonds régionaux d'aide à la restauration.

Des crédits complémentaires d'un montant de 3,25 millions d'euros en AE et en CP sont par ailleurs prévus, sous forme de subventions pour charges d'investissement en faveur de cinq établissements nationaux (le CMN, la cité de l'architecture et du patrimoine, le musée Guimet, le centre national d'art et de culture Georges Pompidou et le musée du quai Branly – Jacques Chirac). Comme indiqué précédemment, le rapporteur spécial considère que l'inscription de ces dépenses dans une action distincte des actions finançant la subvention pour charges de service public de ces établissements nuit à la lisibilité des documents budgétaires.

(1) *Le fonds du patrimoine permet de réaliser des acquisitions pour les musées de France ne relevant pas de l'État (musées des collectivités territoriales, musées gérés par des associations, des fondations, etc.).*

Le rapporteur spécial souligne également que les crédits en faveur de l'acquisition et de l'enrichissement des collections publiques ne se résument cependant pas aux montants figurant à l'action 8. Ainsi, d'autres crédits répondent au même objet au sein du programme 175 (*cf. infra*) et les dépenses **fiscales** soutiennent également fortement cette politique.

V. LES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME 175 : DES DÉPENSES PERTINENTES, SIGNIFICATIVES ET POUVANT ÊTRE AMÉLIORÉES

Le programme 175 sert de support à **12 dépenses fiscales sur impôts d'État** dont le coût est estimé à **218 millions d'euros en progression de 33 millions d'euros par rapport à 2022**. Ce montant constitue un **montant minimal** puisque certaines dépenses fiscales soutenant le patrimoine ne sont pas rattachées au programme 175. Ainsi, la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général est **rattachée au programme 163 *Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative*** (pour un dernier coût connu de 1 072 millions d'euros en 2021) alors même qu'elle inclut (pour une partie de ce montant) les dépenses fiscales engagées au titre du mécénat culturel. De la même façon, le coût de la dation en paiement, qui permet l'acquittement exceptionnel en nature (par la remise à l'État d'œuvres d'art « *de haute valeur artistique ou historique* ») des droits de succession, des droits de mutation à titre gratuit entre vifs, du droit de partage et, de l'impôt sur la fortune immobilière n'est pas rattaché au programme 175) ⁽¹⁾.

1. Des dépenses fiscales d'un coût significatif

Le tableau suivant présente les caractéristiques de ces dépenses fiscales :

(1) En réponse au questionnaire budgétaire, le ministère de la Culture a indiqué que « la valeur libératoire totale des offres de datations affectées aux musées nationaux en 2021 a été de 109,52 M€ ».

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 175 – CHIFFRAGE 2021-2023

(en millions d'euros)

	Chiffrage 2021	Chiffrage 2022	Chiffrage 2023
Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	90	90	90
Réduction d'impôt sur le revenu 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	32	38	38
Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâtis)	16	16	16
Déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus	12	18	18
Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques	10	6	39
Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité en cas de vente aux musées bénéficiaires de l'appellation « musée de France » ou aux services d'archives et bibliothèques de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique	5	5	5
Exonération de la taxe forfaitaire pour les cessions et exportations de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité réalisées par des non-résidents	5	5	5
Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	8	5	5
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques	1	1	1
Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	1	1	1
Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État	0	0	0
Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droit – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA	non connu	non connu	non connu
Total :	180	185	218

Source : projet annuel de performances.

Ces éléments appellent plusieurs observations liminaires :

– **L'équilibre général** de ces dépenses fiscales est **satisfaisant** et contribue utilement à l'entretien et à la restauration du patrimoine (auxquels 6 dépenses fiscales peuvent être rattachées pour un montant prévisionnel de 164 millions d'euros) et à l'enrichissement des collections nationales (auquel 6 autres dépenses fiscales peuvent être rattachées pour un montant prévisionnel de 54 millions d'euros) ;

– Ces dépenses fiscales sont plutôt consensuelles à l'exception de celle relative à la déductibilité des charges liées aux travaux de restauration de monuments historiques. Modifiée par l'article 12 (V) de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, cette dépense fiscale autorise notamment « *des promoteurs spécialisés [à développer] des projets immobiliers consistant à rénover et transformer un monument protégé, disposant de grandes surfaces habitables en copropriété, composée de plusieurs logements, généralement proposés avec des prestations haut de gamme et destinés à la vente comme un produit de défiscalisation* »⁽¹⁾. Cet usage est controversé notamment dans le cadre d'une opération intéressant le château de Pontchartrain ;

– La crise sanitaire a eu peu d'effet sur le montant total des dépenses fiscales **puisque le niveau attendu en 2023 (218 millions d'euros) est nettement supérieur à celui estimé en 2019 (152 millions d'euros)** ;

– La **croissance du montant des dépenses fiscales attendues en 2023** (+ 33 millions d'euros) résulte de la progression de la réduction d'impôt sur les sociétés pour les **entreprises** ayant effectué des **versements en faveur de l'achat de trésors nationaux** et autres biens culturels spécifiques. **Le coût prévisionnel de cette dépense fiscale passe de 6 millions d'euros en 2022 à 39 millions d'euros en 2023**. Cette évolution est à mettre en lien avec le recours à cette procédure en 2022 pour l'acquisition, pour le compte du musée d'Orsay, de l'œuvre de Gustave Caillebotte (1848-1894) *Partie de bateau ou Canotier au chapeau haut de forme* pour un montant de 43 millions d'euros.

Un bilan de la procédure des trésors nationaux pour la période 2019-2022 est proposé en annexe 4. L'utilité de cette dépense fiscale est avérée et compense la faiblesse des crédits d'acquisition des œuvres d'art dont le montant cumulé en 2023 est évalué à 18,48 millions d'euros par le ministère de la culture⁽²⁾.

(1) *Cour des comptes*, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, page 57.

(2) *Ce montant est ainsi réparti : 9,7 millions d'euros au titre des crédits consacrés aux acquisitions, 2,9 millions d'euros au titre du fonds du patrimoine, 0,65 million d'euros attribués au musée Guimet, 1,99 million d'euros versés au Centre Pompidou, 0,29 million d'euros attribués à l'enrichissement des collections du musée du Quai Branly, 1,2 million d'euros versés à la Réunion des musées nationaux-Grand-Palais et 1,75 million d'euros versés aux fonds régionaux d'acquisition pour les musées. Le ministère a également précisé que « les établissements publics des musées du Louvre, d'Orsay, Rodin et du Quai Branly-Jacques Chirac disposent de ressources propres affectées aux acquisitions. Leurs décrets statutaires fixent le pourcentage du produit annuel du droit d'entrée dans les collections permanentes devant être affectées aux acquisitions (entre 16 et 20 %) ».*

Un exemple d'une possible mise en œuvre de la dépense fiscale relative aux trésors nationaux : le projet d'acquisition du tableau *Le panier de fraises* de Jean Siméon Chardin (1699-1769)

Par un arrêté pris le 22 avril 2022, Mme Roselyne Bachelot, alors ministre de la Culture, a refusé la délivrance du certificat d'exportation demandé pour *Le panier de fraises*, une huile sur toile de Jean Siméon Chardin, acquise le 23 mars 2022 pour un montant de 24,3 millions d'euros par un marchand d'art lors d'une vente aux enchères à Paris.

Cet arrêté souligne que « *cette œuvre emblématique et magistrale* » représente « *la quintessence ultime de l'art de ce peintre majeur et vraisemblablement sa dernière production de cette importance encore en mains privées en France* ». Cette œuvre, « *qui a vocation à rejoindre les collections publiques en tant que jalon incontournable dans l'histoire des natures mortes de la peinture occidentale* » s'est vue attribuer la qualité de trésor national. En application de l'article L. 121-1 du code du patrimoine, cette décision permet à « *l'autorité administrative* » de « *présenter une offre d'achat* » dans un « *délai de trente mois* ». D'ici au mois d'avril 2025, cette œuvre ne pourra donc pas quitter le territoire national et est susceptible de rejoindre les collections du musée du Louvre.

Il appartiendra à cette institution de réunir les fonds nécessaires à cette acquisition. Interrogé sur ce sujet par le rapporteur spécial, le musée du Louvre a précisé que :

– « *des contacts avaient été pris - avant même la mise en vente aux enchères du tableau - avec plusieurs grandes entreprises qui pourraient, dans le cadre d'une offre d'achat de l'État, apporter un soutien significatif à l'acquisition, dans le cadre du dispositif de l'article 238bis OA du code général des impôts - ce que ne permet pas le contexte d'enchères publiques ;*

– *la prochaine campagne de financement participatif Tous Mécènes !, lancée par le Louvre à l'automne 2023 sera consacrée au Panier de Fraises ;*

– *par ailleurs, la Société des Amis du Louvre s'associera si nécessaire à cette opération majeure d'enrichissement des collections nationales, pour laquelle seront également mobilisés les crédits d'acquisition de l'établissement* »⁽¹⁾.

Essentielles à l'entretien du patrimoine et à l'enrichissement des collections nationales, ces dépenses fiscales pourraient être affinées en certains points.

2. Des dépenses fiscales à améliorer pour favoriser un meilleur entretien du patrimoine et compenser la faiblesse des crédits soutenant l'enrichissement des collections nationales

Le premier aménagement souhaitable vise à **améliorer la connaissance de ces dépenses fiscales** : le nombre des **bénéficiaires** des dépenses fiscales est effectivement **inconnu pour huit dispositifs sur douze** représentant 122 millions d'euros. Ces carences concernent notamment deux dépenses fiscales relatives aux monuments historiques dont le coût est estimé à 106 millions d'euros ⁽²⁾.

(1) Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

(2) Il s'agit de la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit (90 millions d'euros) et de l'imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâtis) (16 millions d'euros).

Les autres aménagements souhaitables visent à favoriser un meilleur entretien du patrimoine ainsi qu'un enrichissement des collections nationales.

a. Favoriser un meilleur entretien du patrimoine

Dans un récent rapport, la Cour des comptes a considéré que la fiscalité applicable au patrimoine est « *appropriée et efficace* » mais a recommandé d'« *engager un travail interministériel d'évaluation des dispositifs fiscaux applicables aux monuments historiques* »⁽¹⁾. Le rapporteur spécial partage cet avis et est favorable à certains aménagements permettant de mieux utiliser certaines dépenses fiscales existantes et de créer de nouveaux dispositifs.

i. Mieux utiliser deux dépenses fiscales existantes

Deux dépenses fiscales existantes ne donnent pas entière satisfaction : la déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits et le dispositif d'exonération des droits de mutation.

L'article 156-II-1^o *ter* du code général des impôts concerne la déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés par la Fondation du patrimoine et non productifs de revenus. Cet article est peu utilisé puisque, pour la partie intéressant la Fondation du patrimoine, il n'a bénéficié qu'à 1 806 immeubles non protégés en 2021.

La mise en œuvre de cet article renvoie à l'article L. 143-2 du code du patrimoine dont le sixième alinéa prévoit que la Fondation du patrimoine « *peut attribuer un label aux immeubles non protégés au titre des monuments historiques, bâtis ou non bâtis, situés dans les zones rurales, bourgs et petites villes de moins de 20 000 habitants, dans les sites patrimoniaux remarquables et dans les sites classés au titre du code de l'environnement. Les immeubles non-habitables caractéristiques du patrimoine rural ne sont pas soumis à ces restrictions géographiques. Les travaux réalisés sur les immeubles visibles de la voie publique ou que le propriétaire s'engage à rendre accessibles au public ayant reçu le label mentionné à la première phrase du présent alinéa sont déductibles de l'impôt sur le revenu, dans les conditions prévues aux articles 156 et 156 bis du code général des impôts, sous réserve que la Fondation du patrimoine octroie une subvention pour leur réalisation, dont le montant ne peut être inférieur à 2 % de leur coût. Une majorité des immeubles labellisés chaque année appartient au patrimoine rural* ».

Dans le rapport précité, la Cour des comptes a relevé que « *si la condition de visibilité n'est pas remplie, le propriétaire peut également bénéficier du label en s'engageant à rendre le monument accessible au public. Prévues par une loi en 2020,*

(1) Cour des comptes, La politique de l'état en faveur du patrimoine monumental, juin 2022, pages 7 et 11. Le Premier ministre a indiqué être « favorable à cette recommandation » (page 143).

cette disposition n'est cependant pas entrée en vigueur faute d'accord du ministère de la culture et du ministère des finances sur ses modalités pratiques »⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial invite les ministères de la Culture et des finances à s'accorder sans délai sur les conditions de mise en œuvre de cette disposition. Comme l'a relevé la Fondation du patrimoine, « *l'absence de mise à jour de la doctrine fiscale depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi il y a presque 2 ans crée des incertitudes pour les propriétaires qui sollicitent le label. Il nous semble impératif d'apporter les modifications imposées par les exigences de clarté du droit* »⁽²⁾. Le rapporteur spécial s'interroge également sur la pertinence du maintien d'une obligation d'octroi d'une subvention de 2 % du coût de l'opération par la Fondation du patrimoine. Ces deux éléments méritent d'être ajustés.

La mise en œuvre du dispositif d'exonération des droits de mutation ne donne également pas satisfaction. Comme la Cour des comptes l'a observé dans le rapport précité, « *pour faciliter la transmission d'un monument historique, la réglementation prévoit l'exonération, sous la condition notamment d'une ouverture au public, des droits relatifs à sa mutation à titre gratuit. Ce dispositif est à ce jour d'utilisation réduite : la DLF estimait à 90 le nombre de cas au moment de l'enquête. La lourdeur de la procédure et sa centralisation ont sans doute constitué un frein au déploiement du dispositif. [...] La durée indéterminée de la convention, l'engagement des héritiers à ne pas revendre le bien de leur vivant, l'application d'intérêts de retard aux droits de mutation dus à l'État en cas de rupture de la convention, ainsi que l'obligation d'ouvrir le monument au public sans limitation dans le temps, continuent sans doute de rendre le dispositif peu attractif. Le ministère de la culture considère comme trop contraignante l'obligation d'ouverture au public sans limitation dans le temps, et propose de la ramener à quinze ans* »⁽³⁾.

Lors de l'examen du projet de loi de finances en commission, un amendement ramenant l'obligation d'ouverture au public à 22 ans a été adopté avec le soutien du rapporteur spécial⁽⁴⁾. Cet amendement a cependant été retiré par son auteur en séance et ne figure pas dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, ce que regrette le rapporteur spécial.

ii. Créer de nouvelles dépenses fiscales

Le rapporteur spécial est favorable à un aménagement du code général des impôts permettant aux propriétaires privés de consacrer davantage de fonds aux travaux sur les monuments leur appartenant. À cet effet, il a déposé un amendement proposant de modifier l'article 975 du code général des impôts pour retirer les

(1) *Cour des comptes*, La politique de l'état en faveur du patrimoine monumental., juin 2022, page 29.

(2) *Cour des comptes*, La politique de l'état en faveur du patrimoine monumental., juin 2022, page 146.

(3) *Cour des comptes*, La politique de l'état en faveur du patrimoine monumental., juin 2022, pages 29-30.

(4) Amendement n° 1089 déposé par M. Daniel Labaronne (Renaissance, Indre-et-Loire). L'amendement discuté en séance porte le numéro 1 - 3137.

monuments historiques classés ou inscrits de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière ⁽¹⁾. Cet amendement n'a pas été adopté.

Le rapporteur spécial est également favorable à une proposition formulée par l'association « La demeure historique » lors de son audition. Cette association a souligné que l'article 279-0 *bis* du code général des impôts prévoit un taux de TVA réduit de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 *bis* A) portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans. La demeure historique plaide pour que le bénéfice de ce taux réduit ne soit pas subordonné à une condition d'« usage d'habitation » afin de faciliter les travaux engagés, par exemple, sur des lavoirs ou des églises.

b. Compenser la faiblesse des crédits soutenant l'enrichissement des collections nationales et la préservation du mobilier d'origine dans les monuments historiques

Le rapporteur spécial est favorable à deux aménagements visant à soutenir l'enrichissement des collections nationales et la préservation du mobilier d'origine dans les monuments historiques.

Le soutien à l'enrichissement des collections nationales supposerait de modifier l'article 200 du code général des impôts afin d'aligner les conditions fiscales relatives au mécénat des particuliers sur celles des entreprises. À l'heure actuelle, en application de l'article 238 *bis*-0 A du code général des impôts, les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés d'après leur bénéfice réel peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 90 % des versements effectués en faveur de trésors nationaux ayant fait l'objet d'un refus de délivrance d'un certificat d'exportation et à l'achat des biens culturels situés en France ou à l'étranger dont l'acquisition présenterait un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie. À l'inverse, en application de l'article 200 de ce même code, les particuliers imposés à l'impôt sur le revenu peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 66 % du montant du don effectué en faveur de l'achat de tels biens culturels dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Le rapporteur spécial a déposé un amendement, qui n'a pas été adopté, proposant d'aligner le régime fiscal des particuliers sur celui des entreprises en relevant de 66 à 90 % la réduction d'impôt proposée ⁽²⁾.

La préservation du mobilier d'origine dans les monuments historiques supposerait de modifier l'article 199 *duovicies* du code général des impôts pour encourager les propriétaires de monuments à enrichir, à reconstituer ou à rénover le mobilier en lien avec leur époque notamment par des acquisitions sur le marché de l'art. Actuellement, les contribuables bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 18 % des montants versés au titre de travaux de conservation ou de

(1) *En commission* : amendement n° CF175. *En séance* : amendement n° I-553.

(2) *En commission* : amendement n° CF174. *En séance* : amendement n° I-551.

restauration d'objets mobiliers, dans la limite annuelle de 20 000 euros. L'amendement déposé proposait, d'une part, d'ajouter aux dépenses déductibles les dépenses d'achat, et, d'autre part, de permettre une réduction d'impôt égale non plus à 18 % mais à 50 % des dépenses engagées, tout en gardant la même limite annuelle ⁽¹⁾. Cet amendement n'a pas été adopté ce qu'il regrette.

3. La dépense fiscale relative à la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris

L'établissement public administratif chargé de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris est un opérateur dont le financement direct par l'État se limite à une subvention de 195 250 euros versée pour le règlement du loyer de ses locaux.

Les recettes de l'établissement public sont constituées du produit des fonds de concours provenant de la souscription nationale prévue par la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet. Au 30 juin 2022, ce produit s'établissait à 848 870 401 euros avant déduction des frais techniques de collecte et de gestion et à 846 649 203 euros après déduction des frais techniques de collecte et de gestion. Un état exhaustif de ces recettes est présenté en annexe 2.

Cette absence de financement budgétaire ne signifie pas que l'État ne participe pas au financement de la restauration de la cathédrale puisque cette opération est financée par des dons éligibles à une réduction d'impôt. L'État participe donc indirectement, par la dépense fiscale, au financement de l'opération.

Le chantier de Notre-Dame se poursuit. Après une première phase de travaux de consolidation et de sécurisation de l'édifice, d'un coût d'environ 150 millions d'euros, l'opération de restauration proprement dite a débuté pour un coût estimé aux environs de 550 millions d'euros *« pour achever le nettoyage intérieur de la cathédrale, grand orgue inclus, pour restaurer les maçonneries et les voûtes [...] ce chiffre tient compte de l'inflation prévisionnelle »* ⁽²⁾.

Le coût total estimé de l'opération devrait donc être proche de 700 millions d'euros alors que le produit de la souscription nationale s'établit à 846,6 millions d'euros. Le rapporteur spécial suivra l'évolution financière du chantier et l'affectation du solde de 146,6 millions d'euros.

(1) En commission : amendement n° CF178. En séance : amendement n° I-556.

(2) Le Figaro, 22 juillet 2022, entretien du général Georgelin président de l'établissement public administratif chargé de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du 20 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Culture.

L'[enregistrement audiovisuel](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu est consultable en ligne.

*Après avoir examiné 29 amendements et adopté un **amendement II-CF271 (amendement II-675)** et un **amendement II-CF262 (amendement II-677)**, la commission a adopté, contrairement à l'avis défavorable du rapporteur spécial, les crédits de la mission Culture **ainsi modifiés**.*

*

* *

ANNEXE 1 - État des fonds recueillis, au 30 juin 2022, au titre de la souscription nationale pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris

		Dons encaissés et promesses de dons	Dons encaissés et promesses de dons contractualisés	Dons encaissés	Frais techniques de collecte et de gestion	Dons reversés sur les fonds de concours
Fondation Notre-Dame	Donateurs situés en France	337 823 862	337 823 862	140 511 205	1 436 000	136 490 123
	Donateurs situés à l'étranger	20 201 817	20 201 817	13 386 250		12 884 877
	Total (A)	358 025 679	358 025 679	153 897 455	1 436 000	149 375 000
Fondation du Patrimoine	Donateurs situés en France	197 480 830	195 102 948	96 439 787	736 450	48 574 335
	Donateurs situés à l'étranger	34 774 836	34 774 836	34 774 836		21 659 665
	Total (B)	232 255 666	229 877 784	131 214 623	736 450	70 234 000
Fondation de France	Donateurs situés en France	28 556 374	28 556 374	27 956 374	46 352	10 286 147
	Donateurs situés à l'étranger	2 692 774	2 692 774	2 692 774		2 684 853
	Total (C)	31 249 148	31 249 148	30 649 148	46 352	12 971 000
Centre des monuments nationaux	Donateurs situés en France	7 212 287	7 212 287	7 210 287	2 397	
	Donateurs situés à l'étranger	585 194	585 194	585 194		
	Total (D)	7 797 481	7 797 481	7 795 481	2 397	7 793 085
Ministère de la Culture	Donateurs situés en France	7 250 967	7 228 967	6 928 967	0	6 928 967
	Donateurs situés à l'étranger	1 726 131	1 676 131	1 676 131		1 676 131
	Total (E)	8 977 098	8 905 098	8 605 098	0	8 605 098
Établissement public RNDP	Donateurs situés en France	207 465 079	207 465 079	72 714 079	0	
	Donateurs situés à l'étranger	1 000 250	1 000 250	650 250		
	Total (F)	208 465 329	208 465 329	73 364 329	0	
Total des dons recueillis dans le cadre de la souscription nationale		846 770 401	844 320 519	405 526 134	2 221 199	248 978 183
Dons recueillis par la Fondation Avenir du Patrimoine avant l'incendie de la cathédrale ND de Paris		2 100 000		2 100 000		2 100 000
Total des dons recueillis en faveur de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris (avant la déduction des frais techniques de collecte et de gestion)		848 870 401				
Frais techniques de collecte et de gestion					2 221 199	
Total des fonds recueillis en faveur de la restauration de la cathédrale ND de Paris		846 649 203				

(Données disponibles au 30 juin 2022, en euros)

Le montant des frais techniques de collecte et de gestion correspond au montant constaté à date en fonction des fonds réellement encaissés.

ANNEXE 2 - Trésors nationaux bilan 2019 - 31 août 2022

Institution bénéficiaire (pressentie ou acquéreur)	Œuvres acquises	Montant du Mécénat d'entreprise (art. 238 bis 0A du CGI)	Prix d'acquisition (en €)	% mécénat d'entreprise art. 238 bis 0A (part État + part Entreprise) / total acquisitions TN	Nombre de sociétés mécènes (art. 238 bis 0A) *
	2019	3 650 000	3 900 000	93,59 %	1
Trésors nationaux					
Musée d'archéologie nationale (MAN)	Dépôt de Tavers		50 000		
MAN	Visière de casque romaine		200 000		
MUSÉE DU LOUVRE	<i>Buste de Guillaume de Lamoignon, François Girardon</i>	3 650 000	3 650 000	100 %	1
Projet abandonné en 2019					
MNAM	Salvador Dali, <i>La pêche au thon</i>	Projet abandonné suite au refus de l'offre d'achat présentée sans lancement de la procédure d'expertise prévue aux articles L. 121-1 al. 2 du Code du patrimoine.			
	2020	1 600 000	11 448 000	13,98 %	2
Trésors nationaux					
MUSÉE DU CHÂTEAU DE FONTAINEBLEAU	Gilles Joubert, <i>commode de la chambre de Louis XV à Fontainebleau</i>		1 000 000		
MUSÉE DU LOUVRE	<i>Apollon Citharède</i> , bronze, environs de Pompéi, 2 ^e moitié du II ^e s. – début du I ^{er} s. av. J.C	1 500 000	6 638 000	22,59 %	1
BNF	<i>Albums Halévy</i> , cinq albums de photographies, tirages argentiques d'époque d'après des négatifs au gélatino-bromure d'argent, constitués par la famille Halévy, 1891-1914		180 000		
CITÉ DE LA MUSIQUE	Basse de Violon Amati	100 000	850 000	11,77 %	1
BANQUE DE FRANCE	Cinq pièces issues du Trésor de Beaurains		2 780 000		
Projets abandonnés en 2020					
MUSÉE DU LOUVRE	Léonard de Vinci, <i>une étude pour un saint Sébastien</i>	Projet abandonné suite à la remise du rapport conjoint d'expertise prévu aux articles L. 121-1 al. 5 du Code du patrimoine.			

MUSÉE DU LOUVRE	Idole anthropomorphe représentant un harpiste	Projet abandonné à échéance du délai de 30 mois prévu à l'article L. 111-6 du Code du patrimoine.			
MUSÉE DU LOUVRE	Mathieu Le Nain, <i>Le Christ enfant méditant sur la crucifixion</i>	Projet abandonné à échéance du délai de 30 mois prévu à l'article L. 111-6 du Code du patrimoine.			
MUSÉE NATIONAL DE LA VOITURE	Alfa Roméo 8C 2300 châssis court 2211 079, carrosserie Figoni	Projet abandonné à échéance du délai de 30 mois prévu à l'article L. 111-6 du Code du patrimoine.			
	2021	7 500 000	12 950 000	57,92 %	9
Trésors nationaux					
MUSÉE RODIN	Rodin, <i>Je suis belle</i>	600 000	700 000	85,71 %	2
MUSÉE DU LOUVRE	Jean Honoré Fragonard, <i>Le jeu de la palette / La bascule</i>	2 000 000	5 000 000	40 %	2
BNF	André Breton, <i>Poisson soluble & Manifeste du Surréalisme</i>	350 000	2 700 000	12,96 %	3
BNF	Donatien Alphonse François de Sade, <i>Les 120 journées de Sodome, ou L'école du libertinage</i>	4 550 000	4 550 000	100 %	2
Projet abandonné en 2021					
MUSÉE DU LOUVRE	Rembrandt, <i>Le Porte-drapeau</i> (dit aussi <i>Le Porte-étendard</i>)	Projet abandonné à échéance du délai de 30 mois prévu à l'article L. 111-6 du Code du patrimoine.			
	2022 (opérations réalisées au 31/08/2022)	43 000 000	43 000 000	100 %	1
Trésors nationaux					
MUSÉE D'ORSAY	Gustave Caillebotte, <i>Partie de bateau ou Canotier au chapeau haut de forme</i>	43 000 000	43 000 000	100 %	1
Projet abandonnés au 31/08/2022					
MUSÉE DU LOUVRE	Dessin de Michel-Ange, <i>Un jeune homme nu entouré de deux autres figures</i>	Projet abandonné à échéance du délai de 30 mois prévu à l'article L. 111-6 du Code du patrimoine.			
VILLE D'ANGERS	Un manuscrit enluminé de textes de Guillaume de Digulleville, <i>Le Pèlerinage de la vie humaine</i> et <i>Le Pèlerinage de l'âme</i>	Projet abandonné à échéance du délai de 30 mois prévu à l'article L. 111-6 du Code du patrimoine.			
MUSÉE D'ORSAY	Gustave Caillebotte, <i>Le Déjeuner</i>	Projet abandonné à échéance du délai de 30 mois prévu à l'article L. 111-6 du Code du patrimoine.			

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL, QUESTIONNAIRES TRANSMIS ET DU DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

1- Auditions effectuées (par ordre alphabétique)

– Agence départementale d’aide aux collectivités locales (ADAC 37, Indre-et-Loire) : M. Vincent Louault, président, et M. Éric Boulay, directeur ;

– Agence Ingeniery (Yvelines) : M. Jean-Emmanuel Paszko, directeur d’Ingeniery, Mme Manuela Bourjac, chargée de mission auprès du Président et Mme Cécile Garguelle, responsable du pôle sauvegarde et transmission des patrimoines, conservateur délégué des antiquités et objets d’art ;

– Centre des monuments nationaux :

– Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles : Mme Catherine Pégard, présidente, et M. Thierry Gausseron, administrateur général ;

– Fédération Française du Bâtiment – Groupement des monuments historiques : Mme Léa Lignerès, chargée d’études, Relations institutionnelles, M. Yann de Carné, président du Groupement des monuments historiques et Mme Marion Rogar, secrétaire générale du Groupement des monuments historiques ;

– Fondation du patrimoine, M. Alexandre Giuglaris, secrétaire général, et Mme Laure Henicz, responsable des affaires publiques ;

– Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) : M. Daniel Guerin, directeur général et M. Eddie Ait, délégué aux relations institutionnelles et au mécénat ;

– La demeure historique : M. Olivier de Lorgeril, président, Mme Armelle Verjat, déléguée générale et Mme Alexandra Proust, juriste ;

– Ministère de la Culture – Direction générale des patrimoines et de l’architecture (DGPA) : M. Jean-François Hebert, directeur général, M. Ludovic Abiven, sous-directeur des affaires financières et générales, Mme Florie Yall, cheffe du bureau de la programmation budgétaire et de la performance ;

– Musée du Louvre : M. Kim Pham, administrateur général, Mme Marie Lacambre, directrice juridique, financière et des moyens, Mme Mathilde Prost, conseillère en charge de l’action territoriale au cabinet de la Présidente-directrice ;

– Réunion des musées nationaux – Grand palais, M. Christophe Chauffour, directeur général délégué, Mme Nathalie Blanc-Guelpa, directrice générale adjointe, et M. François-Stéphane Hamon, chargé des relations institutionnelles

– M. Didier Rykner, directeur de rédaction de *La tribune de l'art*.

2- Déplacement effectué – Le Thoronet / Pignans (Var) 23 septembre 2022

– Abbaye du Thoronet, M. Jean-Marc Bouré, administrateur des monuments nationaux du Var,

– Direction régionale des affaires culturelles :

⇒ Mme Angélique Rajaonah, architecte des bâtiments de France, cheffe de l'UDAP du Var, Mme Odile Reboul, architecte des bâtiments de France et Mme Sandra Joigneau, architecte des bâtiments de France ;

⇒ M. Jean Baptiste Boulanger, conservateur régional des monuments historiques

– Fondation du patrimoine, M. Christophe Favrelle, délégué pour le département du Var,

– M. Fernand Brun, maire, et Mme Sandrine Prono, directrice générale des services.

3- Questionnaires transmis

– Direction générale des collectivités territoriales,

– Établissement public administratif du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie-Valéry Giscard d'Estaing,

– Mission Bern « Patrimoine en péril ».