



Commission des affaires culturelles  
et de l'éducation

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## MISSION FLASH SUR LE SOUTIEN AU PATRIMOINE IMMOBILIER PROTÉGÉ

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a confié à **Mme Emmanuelle Anthoine**, députée de la Drôme (Les Républicains), et **M. Raphaël Gérard**, député de Charente-Maritime (La République en Marche), une « mission flash » sur le soutien au patrimoine immobilier protégé. Cette mission était chargée d'évaluer le cadre législatif et réglementaire du soutien au patrimoine immobilier protégé au titre des monuments historiques (classé ou inscrit) n'appartenant pas à l'État, et de faire le point sur les démarches que doivent accomplir les porteurs de projets – communes ou particuliers – pour obtenir des concours publics ; elle s'inscrit dans une **complémentarité avec la mission confiée par le Président de la République à M. Stéphane Bern**, chargé d'identifier les monuments en péril et de rechercher des solutions innovantes pour assurer le financement des travaux indispensables, dont la mission concerne essentiellement le patrimoine non protégé.

L'intérêt culturel particulier que présentent les édifices protégés justifie le recours à une procédure particulière pour leur entretien et leur rénovation, et notamment l'intervention de l'État, même si l'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés a rendu chaque propriétaire responsable de la conservation de son monument et de la maîtrise d'ouvrage des travaux dont il fait l'objet. Les services de l'État ne sont plus chargés que du contrôle scientifique et technique des études et travaux qu'ils autorisent. Cette réforme, qui a grandement complexifié la tâche des porteurs de projets, a néanmoins induit une responsabilisation bénéfique des propriétaires de monuments et rend possible, au moins en théorie, l'élaboration d'une stratégie globale autour de chaque édifice.

Le nombre total des immeubles protégés au titre des monuments historiques en France s'élève à un peu plus de 44 000, dont environ 14 000 classés et 30 000 inscrits. 57 % des immeubles protégés appartiennent à des propriétaires publics, principalement aux communes (50 %), les autres immeubles protégés appartenant à des propriétaires privés (43 %).

Voir [ici](#) l'intégralité de la communication de  
Mme Emmanuelle Anthoine et M. Raphaël Gérard



Rapporteuse  
**Emmanuelle Anthoine**  
Députée de la Drôme  
(Les Républicains)



Rapporteur  
**Raphaël Gérard**  
Député de Charente-Maritime  
(La République en Marche)

AVRIL 2018

### *Un manque de lisibilité des crédits consacrés aux monuments historiques*

Une fois n'est pas coutume, en matière de crédits consacrés aux monuments historiques, ce n'est pas le niveau des crédits de l'État qui est en cause – les rapporteurs saluent les engagements pris par la ministre de la Culture en faveur d'une sanctuarisation des crédits sur la législation – mais **la sous-consommation en fin d'exercice des crédits votés chaque année en loi de finances**.

Les crédits inscrits, au sein du programme 175 de la mission Culture, à la ligne entretien et restauration des monuments historiques, manquent toutefois de lisibilité : ils font l'objet chaque année d'un gel, voire d'un « surgel » pour participer à l'effort de redressement des finances publiques, sans compter qu'une partie des crédits alloués en début d'exercice par l'échelon central à chaque direction régionale des affaires culturelles (DRAC) est, en cours d'exercice, réaffectée vers d'autres DRAC. Les rapporteurs estiment **ce système complexe** ; il rend le contrôle parlementaire sur l'emploi des crédits particulièrement délicat. Il serait de meilleure méthode de reconduire d'année en année une ligne budgétaire spécifique à l'entretien et à la restauration des monuments historiques dans le cadre d'une programmation triennale, afin d'assurer une meilleure lisibilité de l'engagement de l'État aux pétitionnaires et aux collectivités territoriales sollicitées pour le cofinancement des projets.

### *Le difficile parcours des porteurs de projet de restauration monuments historiques*

► Les **petites communes** ont la responsabilité d'un nombre important de petits monuments protégés, qui sont pour elles une source de fierté, mais qu'elles n'ont le plus souvent ni les moyens financiers, ni les moyens techniques et

administratifs d'entretenir, d'autant que les populations ne sont pas toujours sensibles à la nécessité de la protection du patrimoine lorsque l'argent manque dans les services publics du quotidien. La complexité des circuits administratifs, renforcée encore par la récente réforme territoriale qui a réduit la lisibilité de l'organisation des services des régions et des DRAC dans les régions fusionnées, comme le manque de coordination entre les différents niveaux de financeurs publics, conduit bien souvent les maires à privilégier l'inertie.



► Les **propriétaires privés** sont confrontés à des difficultés analogues. La gestion d'un monument historique par un propriétaire privé est tout à la fois « un problème individuel et une richesse collective », une charge pour son propriétaire (sans compter les questions liées à la transmission aux générations d'après, qui se traduit souvent par un démembrement de la propriété : vente des meubles puis du jardin) et une opportunité (culturelle, économique et touristique) pour la collectivité qui l'accueille.

### *Le tour de table financier*

Si les « financements croisés » se justifient pleinement en matière patrimoniale – car les différents niveaux de collectivités s'impliquent à des titres différents – ils ont pour conséquence de contraindre communes et propriétaires privés à solliciter chaque administration ou collectivité susceptible de participer au financement du projet. Or ce « tour de table financier » est parfois long à constituer et peut rester incomplet, ce qui est parfois facteur d'incompréhension.

Deux raisons peuvent expliquer cette difficulté :

► d'une part, les critères d'attribution de financements diffèrent d'une collectivité à l'autre ; au sein d'une même collectivité, ils peuvent évoluer au cours du temps, en raison d'un changement de sensibilité au patrimoine ou, plus souvent, de considérations financières. **Il serait de bonne méthode que les différents niveaux de collectivités affichent des règles claires une fois leurs délibérations prises.**

► d'autre part, **les calendriers d'intervention des financeurs sont différents** : les crédits des DRAC sont mis à disposition dès le début de l'année civile, ce qui n'est pas le cas des collectivités territoriales, dont les budgets sont généralement votés en février-mars. Au deuxième semestre, les DRAC doivent commencer à faire « remonter » les crédits non consommés vers l'administration centrale, qui se charge de les réorienter vers d'autres DRAC. Dès lors, ces dernières sont conduites, afin de ne pas perdre leurs crédits, à faire des choix de programmation en fonction des crédits disponibles, de la probabilité d'obtenir les crédits des autres financeurs en temps et en heure et des urgences relatives des différents projets. Il n'est ainsi pas rare qu'un projet prenne le pas sur un autre, au risque de frustrer les porteurs de projet.

#### *Pour une meilleure coordination locale*

Les rapporteurs n'en estiment pas pour autant nécessaire de mettre en place un guichet unique, car **il ne faut pas dissocier la prise de décision d'autorisation de travaux de la décision d'octroyer des financements** : la prise de décision financière ne doit pas être déconnectée des réalités de chantier et celui qui autorise les travaux doit être responsabilisé sur les conséquences financières des décisions qu'il prend. Il est ainsi nécessaire de

**maintenir une instruction différenciée par niveau de collectivité**, car chacune développe ses propres critères d'intervention, si bien que l'assiette de financement peut ne pas être la même, sur un même projet, entre les différents financeurs. Il est légitime que les collectivités qui mènent une politique volontariste en faveur du patrimoine souhaitent donner une visibilité à leur implication ; cela n'empêche en rien une concertation en amont et la mise en place de procédures coordonnées afin d'éviter les tours de table infructueux.



*Château de Jonzac (Charente-Maritime) classé au titre des monuments historiques*

Les rapporteurs plaident pour compenser l'existence de calendriers distincts et potentiellement discordants pour la prise de décision de chaque niveau de collectivités par **une meilleure coordination** des différents intervenants et par une offre structurée d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) à titre gracieux.

► Il serait possible, sur un plan procédural, de fluidifier le dispositif en assignant à un des intervenants le rôle de **point d'entrée unique**, qui pourrait être différent selon les régions, et jouerait le rôle d'interface pour les porteurs de projets, permettant un dépôt unique des dossiers, ensuite instruits par chaque niveau de collectivité. Il serait en outre de bonne méthode que chaque acteur sollicité à tort s'engage à réorienter directement le porteur de projet vers la

bonne autorité, afin de faire en sorte que la multiplicité des acteurs ne prive pas le porteur de projet de la bonne information.



*Palais idéal du Facteur Cheval, Hauterives (Drôme) classé au titre des monuments historiques*

► Il apparaît nécessaire de développer, à destination des porteurs de projet, une **offre structurée d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) à titre gracieux**, prenant exemple sur les bonnes pratiques qui ont été rapportées en audition. Les rapporteurs n'estiment en revanche pas possible de plaquer un schéma unique sur tous les territoires.

La principale difficulté à laquelle sont confrontés les porteurs de projet est leur manque de compétences techniques pour constituer les dossiers de demande d'autorisation de travaux, puis de financement, et pour suivre la réalisation des travaux : ils ont besoin bien souvent d'une assistance en amont, pour l'aide au montage des dossiers de financement, et en aval, pour le suivi de l'exécution des travaux.

Il semble préférable que l'activité d'AMO soit exercée par une entité propriétaire de monuments historiques dont elle exerce la maîtrise d'ouvrage, car elle dispose de l'expertise nécessaire pour aider les plus petits porteurs de projets. **C'est sans doute à l'échelon départemental que l'accompagnement devrait être prioritairement positionné** – que ce soit par les services de l'État dans le département ou ceux du conseil départemental. La réforme territoriale a éloigné les chefs-lieux de

région des territoires, mais aussi les services des DRAC. Or, la richesse d'un territoire se perçoit bien mieux depuis le département, le cas échéant l'intercommunalité si elle est importante et si elle est volontaire pour exercer cette compétence.

► Il serait pertinent de généraliser, dans chaque région, l'organisation d'une **conférence annuelle du patrimoine** réunissant tous les acteurs impliqués dans le financement des monuments historiques, ce qui permettrait à chaque DRAC de présenter la stratégie de l'État aux autres financeurs, qui ont besoin de connaître précisément les critères d'intervention de l'État (fourchette et critères de modulation) et de mettre en place **une programmation partagée et prospective des chantiers à venir**.



*Les rapporteurs en audition*

Cette programmation pourrait utilement être impulsée par le partenaire chargé de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, activité qui lui donnerait la meilleure connaissance des dossiers et de leur état d'avancement et donc, le meilleur positionnement – celui de chef d'orchestre en quelque sorte – pour piloter le phasage des travaux (comme le fait déjà la CRMH de Bretagne).

Cette programmation devrait aussi avoir le souci de maintenir **un niveau constant d'activité pour les entreprises du secteur, gage de pérennisation des savoir-faire et des emplois**, comme l'a souligné en audition le Groupement des entreprises de restauration de monuments historiques.

*Pour toute information complémentaire :*

Commission des affaires culturelles et de l'éducation

Téléphone : 01.40.63.65.95 – [culture-social.sec@assemblee-nationale.fr](mailto:culture-social.sec@assemblee-nationale.fr)