



N° 1953

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2009.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES
ET DE L'ÉDUCATION

*sur l'optimisation des dépenses publiques et la suppression des structures
publiques inutiles*

ET PRÉSENTÉ
PAR M. Gilles d'ETTORE,

Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- CONFORTER LA MODERNISATION ET LE RECENTRAGE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION | 7 |
| A. POURSUIVRE LES RÉFORMES DE STRUCTURES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CENTRALE | 7 |
| 1. Rendre les directions du ministère plus cohérentes | 8 |
| 2. Moderniser le fonctionnement des services | 11 |
| 3. Simplifier l'organigramme des organismes consultatifs..... | 12 |
| B. RÉNOVER L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE..... | 13 |
| 1. Rationaliser les moyens..... | 13 |
| 2. Affirmer la collégialité des différents intervenants..... | 14 |
| 3. Ouvrir une réflexion sur la décentralisation de certaines missions | 14 |
| C. RENFORCER L'ACTION DES OPÉRATEURS | 15 |
| 1. Regrouper les organismes dont les fonctions sont proches | 17 |
| 2. Rapprocher les petits opérateurs..... | 19 |
| II.- ADAPTER LES MOYENS DU MINISTÈRE EN FAVEUR D'UNE GRANDE POLITIQUE DU PATRIMOINE | 21 |
| A. DIVERSIFIER LES RESSOURCES POUR RENFORCER LES MOYENS | 21 |
| 1. Poursuivre le développement du mécénat | 21 |
| <i>a) Une contribution financière déjà importante...</i> | 21 |
| <i>b) ... dont les retombées doivent être plus équitablement réparties.....</i> | 23 |
| <i>c) ... et dont les politiques doivent être plus offensives</i> | 24 |
| 2. Repenser la politique de tarification pour accueillir tous les publics (en réduisant la part de la gratuité)..... | 25 |
| <i>a) Les leçons de l'expérimentation de gratuité menée en 2008</i> | 25 |
| <i>b) La nécessité de nouvelles politiques tarifaires</i> | 26 |
| 3. Développer les produits dérivés et les services annexes dans une logique de rentabilité commerciale..... | 27 |
| 4. Favoriser la gestion concédée de certains sites | 28 |
| 5. Encourager la location temporaire d'œuvres d'art appartenant aux collections publiques | 28 |

| | |
|--|-----------|
| B. ... TOUT EN MAÎTRISANT LES DÉPENSES DANS UN CONTEXTE DE CRISE | 29 |
| 1. Rationaliser les dépenses fiscales | 29 |
| 2. Développer la logique des agences de moyens..... | 31 |
| 3. Mieux évaluer, dès leur programmation, le coût des grands chantiers culturels | 32 |
| 4. Établir au niveau national des critères de sélection moins inflationnistes pour la définition du patrimoine à restaurer | 33 |
| 5. Transférer la propriété de nouveaux monuments aux collectivités locales dans une logique de projet..... | 34 |
| III.- VALORISER NOTRE PATRIMOINE, UN ENJEU D'AVENIR ÉCONOMIQUE ET CULTUREL | 35 |
| A. PROTÉGER PLUS EFFICACEMENT LE PATRIMOINE... .. | 35 |
| 1. Augmenter le nombre de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) en en faisant une contrainte acceptable | 36 |
| 2. Intégrer la dimension architecturale dans les documents d'urbanisme | 38 |
| 3. Augmenter le nombre d'architectes dans les services de l'État | 39 |
| 4. Redéfinir le rôle des architectes des bâtiments de France (ABF) vers des missions de conseil et de contrôle..... | 41 |
| 5. Développer la formation continue des responsables de la protection du patrimoine | 43 |
| a) <i>La formation des architectes des bâtiments de France</i> | 43 |
| b) <i>La formation des maîtres d'ouvrage (élus et particuliers)</i> | 44 |
| B. ... POUR EN FAIRE UN ATOUT MAJEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE SUR NOTRE TERRITOIRE | 45 |
| 1. Créer, dans une logique de réseaux, de véritables destinations touristiques autour du patrimoine | 46 |
| 2. Orienter vers l'hébergement de prestige le petit patrimoine | 47 |
| 3. Développer les filières de formation des artisans d'art..... | 48 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 51 |
| ANNEXES | 59 |
| ANNEXE 1 : Composition de la mission d'information..... | 59 |
| ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées par la mission..... | 61 |

INTRODUCTION

Afin de répondre à la demande du Président Bernard Accoyer du 1^{er} juillet 2009, adressée à l'ensemble des présidents des commissions, office et délégation de l'Assemblée, d'une réflexion sur l'optimisation des dépenses publiques et la suppression des structures publiques inutiles et sur la définition des priorités nationales qui pourraient être financées par l'emprunt annoncé par le Président de la République le 23 juin devant le Congrès, la commission des affaires culturelles et de l'éducation a créé, le 21 juillet 2009, une mission d'information « *sur l'optimisation des dépenses publiques et la suppression des structures publiques inutiles* »⁽¹⁾, la réflexion sur les priorités nationales devant emprunter d'autres voies.

Dès sa première réunion, la mission a souhaité inscrire ses travaux dans le cadre de la relance de la révision générale des politiques publiques annoncée par le Premier ministre⁽²⁾ de la façon suivante: « *Il s'agit d'engager une deuxième phase de ce qu'on appelle la révision générale des politiques publiques. D'engager un nouveau programme de réduction des dépenses en lien avec le Parlement que nous avons sollicité, de poursuivre les réformes qui permettront de maîtriser les dépenses sociales, et enfin d'engager la réforme de l'organisation du territoire pour rationaliser l'action des collectivités locales.* »

Dans une période marquée par une crise économique gravissime qui se traduit par une crise budgétaire sans précédent (déficit de 140 milliards d'euros en 2009), laquelle requiert un haut sens des responsabilités dans l'allocation de ressources fiscales amoindries par la récession, la mission a cependant décidé, dans un souci d'efficacité, de ne retenir qu'un seul champ d'investigation : la réforme des structures du ministère de la culture et de la communication et son influence sur la gestion du patrimoine.

La mission n'a voulu en aucune façon stigmatiser une quelconque structure administrative ou ne proposer *a priori* que des mesures « négatives », de suppression de structures d'un ministère dont on célèbre cette année le cinquantenaire⁽³⁾ : « optimiser » ne signifie aucunement « réduire » les moyens. Il a simplement semblé à la mission qu'il lui appartenait de tracer de nouvelles pistes de rationalisation en vue d'une meilleure efficacité de la dépense publique. Sur ce

(1) La composition de la mission figure en annexe du présent rapport.

(2) Séminaire gouvernemental du 28 juin 2009.

(3) C'est le 3 février 1959 que le général de Gaulle a attribué à André Malraux la conduite des affaires culturelles.

point, les Français exigent, en cette période critique, des efforts redoublés et l'action de l'État en matière culturelle ne doit pas faire l'objet d'exceptions. Si les moyens du ministère de la culture et de la communication sont limités (2,8 milliards d'euros de crédits de paiements et 11 731 personnes équivalent temps plein⁽¹⁾), si les marges d'économies ne sont pas, du coup, considérables (sauf à réduire l'offre culturelle), la gestion des moyens ne doit pas être pour autant synonyme de flou... artistique. Et, malgré les efforts du ministère et de l'ensemble de ses agents, la mission considère qu'il convient de conforter la modernisation et le recentrage du ministère en cours et que la Représentation nationale ne peut rester à l'écart des choix sur les priorités à poursuivre.

La mission s'est aussi attachée à l'une des politiques essentielles du ministère : celle qui concerne le patrimoine et plus particulièrement le patrimoine monumental.

Le succès de la vingt-sixième édition des Journées du Patrimoine, les 19 et 20 septembre derniers – quelque 12 millions de participants pour 15 000 sites ouverts –, a été une nouvelle preuve de l'attachement des Français à celui-ci. Mais pour la mission, il s'agit d'améliorer à long terme la gestion des monuments et des sites, dans leur contexte économique et social, de continuer à les protéger mais en tenant compte de leur environnement afin de mieux les valoriser au bénéfice des territoires. Il y a là un enjeu considérable. Rappelons qu'au-delà des Journées du Patrimoine, la France est en effet la première destination touristique du monde avec plus de 80 millions de visiteurs étrangers par an et que la contribution du tourisme au commerce extérieur reste forte puisque la ligne « voyages » de la balance des paiements a dégagé un solde positif de près de 13 milliards d'euros en 2007. Le patrimoine représenterait un apport de 21 milliards d'euros au produit intérieur brut. C'est dire combien il constitue une chance économique considérable pour notre pays. Cet atout ne doit pas être sclérosant mais, au contraire, sans cesse mieux valorisé.

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

I.- CONFORTER LA MODERNISATION ET LE RECENTRAGE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Plaçant le critère de la performance au cœur des politiques publiques, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a notamment eu pour conséquence la mise en place d'une « *révision générale des politiques publiques* ». Celle-ci n'est pas toujours perçue comme il convient alors qu'il s'agit de remettre en cause les pesanteurs héritées du passé en vue d'une meilleure efficacité des politiques publiques qui, dans le contexte financier dégradé actuel, requiert simplement un renforcement des exigences de la gestion publique : faire mieux avec moins.

Lancée en juillet 2007, cette révision générale des politiques publiques a généré une importante réflexion sur les structures administratives et a finalement constitué un levier de réformes essentiel. Un conseil de modernisation des politiques publiques a ainsi été mis en place et 374 décisions, organisées autour de six axes de modernisation (adapter les missions de l'État, valoriser le travail et le parcours des agents, améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, responsabiliser par la culture du résultat, moderniser et simplifier l'État, rétablir l'équilibre des comptes publics) ont pu être prises entre décembre 2007 et juin 2008.

Ces décisions font aujourd'hui l'objet d'un dispositif de suivi rigoureux, piloté au plus haut niveau de l'État, afin de garantir leur mise en œuvre dans les délais fixés et en toute transparence.

Le deuxième rapport d'étape, rendant compte, mesure par mesure, de l'état d'avancement de la réforme, a été présenté en conseil des ministres par M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État et à ce titre le rapporteur général de la révision générale des politiques publiques, le 13 mai 2009.

La mission a bien entendu souhaité faire le point sur la réforme actuelle au sein du seul ministère de la culture et de la communication. Trois voies de réforme sont en cours. Elles méritent d'être encouragées.

A. POURSUIVRE LES RÉFORMES DE STRUCTURES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

S'agissant du ministère de la culture et de la communication, il a été décidé de recentrer son administration centrale sur ses fonctions plus prospectives de pilotage et de stratégie. Il a été préconisé ainsi de passer de dix directions

spécialisées à trois grandes directions centrées sur les principales missions du ministère, réforme accompagnée de la création d'un secrétariat général regroupant les fonctions transversales communes à l'ensemble du ministère ainsi que de réorganiser les corps d'inspection relevant de celui-ci tandis que la démarche tendant à l'amélioration des performances devait être déclinée au sein des établissements publics dans le cadre de la contractualisation.

Cependant ces préconisations n'ont pas encore abouti.

1. Rendre les directions du ministère plus cohérentes

La mission de révision générale des politiques publiques, pôle d'audit conduit par M. François Auvigne, inspecteur général des finances, a constaté une prolifération progressive des directions du ministère de la culture et de la communication, la Cour des comptes observant de la même façon un décalage entre l'architecture dudit ministère et les programmes budgétaires – « *Patrimoine* », « *Création* » et « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » – de la mission « *Culture* » alors que l'esprit de la LOLF est bien de favoriser la responsabilisation des gestionnaires et donc leur claire identification.

Encore à l'heure actuelle, il existe, en dehors du secrétariat général, qui n'exerce pas les fonctions support de l'ensemble du ministère, six directions :

- direction de l'administration générale ;
- direction de l'architecture et du patrimoine ;
- direction des archives de France ;
- direction du livre et de la lecture ;
- direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles ;
- direction des musées de France,

auxquelles il convient d'ajouter les :

– direction du développement des médias relevant des Services du Premier ministre ;

- délégation aux arts plastiques ;
- délégation au développement et aux affaires internationales ;
- délégation générale à la langue française et aux langues de France.

Par ailleurs, sept inspections interviennent dans le domaine culturel :

- l’inspection *générale* des affaires culturelles ;
- l’inspection *générale* de l’architecture et du patrimoine ;
- l’inspection *générale* des musées ;
- l’inspection *générale* des archives de France ;
- le service d’inspection et d’évaluation pour la musique, le service d’inspection et d’évaluation pour la danse et le service d’inspection et d’évaluation pour le théâtre, relevant d’une même direction ;
- la mission permanente d’inspection, de conseil et d’évaluation de l’enseignement artistique ;
- la mission permanente d’inspection, de conseil et d’évaluation de la création artistique.

Si l’inspection générale des affaires culturelles est axée sur le contrôle et l’audit des services et établissements et sur l’évaluation des politiques publiques, les autres inspections rassemblent des experts en matière patrimoniale, artistique, scientifique ou technique. Leurs cent cinquante agents relèvent de huit services différents, si l’on prend en compte l’inspection générale des bibliothèques placée sous l’autorité du ministre chargé de l’enseignement supérieur, et certains inspecteurs, contrairement à leur mission, participent directement aux charges des services opérationnels.

On ne peut évidemment qu’être étonné par une telle architecture, chaque direction ayant quasiment une inspection, et de telles confusions des tâches. Il est clair que la variété des métiers en cause comme les insuffisances des hiérarchies ne peuvent justifier la prolifération des inspections.

Le ministère ne peut laisser perdurer une telle situation, fruit de cinquante ans d’histoire, sans véritables réformes de structure. Des regroupements sont heureusement envisagés.

Tout d’abord, aux côtés d’un secrétariat général, les directions précitées seraient regroupées au sein de trois directions générales :

- la direction générale des patrimoines, compétente en matière d’archives, de musées, d’architecture et de patrimoine ;
- la direction générale de la création artistique ;
- la direction générale des médias et des industries culturelles, la direction des médias rejoignant le ministère de la culture et de la communication.

S’agissant des inspections, trois devraient finalement subsister : une inspection générale, rattachée au ministre, aux compétences renforcées du fait de

la multiplication des opérateurs et au recrutement élargi ; une inspection des patrimoines et une inspection de la création artistique, ces deux dernières étant rattachées aux directions générales compétentes et resserrées ⁽¹⁾.

Votre rapporteur, sans méconnaître les inquiétudes des personnels et les difficultés qu'emportent inévitablement les regroupements envisagés, ne peut qu'approuver une telle architecture, non pour des raisons strictement budgétaires puisque l'économie attendue des seules restructurations est relativement modeste mais pour des raisons de cohérence des politiques à mettre en œuvre : il est logique et raisonnable de mettre fin à l'existence, au sein de chaque direction de responsables financiers et de gestionnaires du personnel au travers de la mutualisation des fonctions support (ressources humaines, affaires financières, affaires juridiques, coordination des politiques culturelles) et le ministère de la culture et de la *communication* doit à l'évidence exercer sa pleine autorité sur la politique des médias, au regard des implications réciproques et constantes de la culture et de la communication ainsi que l'a rappelé devant la mission M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication ⁽²⁾.

Les regroupements permettront, en outre, d'accompagner le mouvement de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ; ce dernier peut être contesté mais il a été décidé à la suite des engagements du Président de la République devant les Français et doit s'appliquer ici comme ailleurs, tout en veillant, comme l'ont fort justement indiqué les représentants syndicaux devant la mission ⁽³⁾, au maintien des savoirs et à la transmission des compétences. Le ministère prévoit une baisse de ses effectifs en administration centrale de 15 % en trois ans, soit 249 personnes. La seule direction générale de l'architecture et du patrimoine devrait passer de 533 agents à 435 en 2011. Un tel effort ne peut bien évidemment se réaliser que grâce aux réformes structurelles.

Votre rapporteur a donc appris avec satisfaction que les réformes tant attendues devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010, M. Frédéric Mitterrand, vingtième ministre de la culture de la Cinquième République, parfaitement conscient de la richesse de l'histoire du ministère, manifestant devant la mission un volontarisme n'ayant d'égal qu'un souci d'éviter tout traumatisme chez les personnels.

Dans les mois à venir, il conviendra toutefois de mesurer leur impact sachant que, pour des raisons aisément compréhensibles, les futurs directeurs généraux devraient être épaulés, dans un premier temps, par des directeurs adjoints nommés en conseil des ministres comme des directeurs d'administration centrale. Ainsi le directeur général du patrimoine devrait être assisté d'un directeur chargé des archives, d'un directeur-adjoint chargé de l'architecture, d'un

(1) *L'inspection des patrimoines passerait de 56 à 38 équivalents temps plein (y compris les secrétariats mis à disposition et les architectes en chefs des monuments historiques) et l'inspection de la création artistique de 68 à 40 équivalents temps plein (y compris les documentalistes et les secrétariats).*

(2) *Audition du 29 septembre 2009.*

(3) *Audition du 17 septembre 2009.*

directeur-adjoint chargé des musées et d'un chef de service chargé du patrimoine. Il serait évidemment particulièrement fâcheux qu'au-delà de cette phase transitoire, les regroupements en directions générales cachent le maintien des mêmes bureaux et des mêmes effectifs et ne soient finalement qu'un simple affichage. Il conviendrait également d'éviter que les réductions d'effectifs dans l'administration centrale soient compensées par des transferts d'emplois équivalents vers les opérateurs.

2. Moderniser le fonctionnement des services

La modernisation du ministère passe non seulement par la restructuration de ses directions mais aussi par la mutualisation de ses moyens et la révision de sa politique immobilière.

En matière immobilière, les efforts du ministère ont été indéniables. En effet, en 2008, il comptait, pour ses services d'administration centrale, dix implantations dont neuf sites à Paris intra-muros :

– l'immeuble sis rue de Valois, Paris 1^{er} (ministre, cabinet et inspection générale des affaires culturelles, direction de l'architecture et du patrimoine) ;

– l'immeuble sis rue des Bons Enfants, Paris 1^{er} (direction de l'administration générale, direction de l'architecture et du patrimoine, direction du livre et de la lecture, délégation au développement et à l'action internationale) ;

– l'immeuble sis rue des Pyramides, Paris 1^{er} (direction des musées de France et délégation générale à la langue française et aux langues de France) ;

– l'immeuble sis rue du Renard, Paris 4^e (association pour l'action sociale, culturelle et sportive) ;

– l'immeuble sis rue de Louvois, Paris 2^{ème} (locaux syndicaux et salles de formation) ;

– l'hôtel Kinsky sis rue Saint Dominique, Paris 7^{ème} (direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles) ;

– les hôtels de Jaucourt-Fontenay sis rue des Francs-Bourgeois, Paris 4^e (direction des archives de France) ;

– l'immeuble sis place de Valois, Paris 1^{er} (comité d'histoire et service du contrôle budgétaire et comptable ministériel) ;

– les hôtels Vigny-Croisilles sis rue du Parc Royal, Paris 3^{ème} (direction de l'architecture et du patrimoine/médiathèque) ;

– un immeuble au Fort de Saint-Cyr, Montigny le Bretonneux, Yvelines (département des systèmes d'information).

En janvier 2009, l'administration centrale n'occupait plus que sept sites sur Paris pour une superficie diminuée de 5 844 m² par rapport à celle de 2008.

Le ministère met aujourd'hui tout en œuvre pour tenir ses engagements concernant la rue du Renard et la rue de Louvois, et ce malgré la nécessité nouvelle d'intégrer les cent dix agents de la direction du développement des médias courant 2010.

3. Simplifier l'organigramme des organismes consultatifs

L'annexe générale du projet de loi de finances pour 2009 consacrée à la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres exigée par l'article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 présentait un tableau peu flatteur des organismes rattachés au ministère de la culture et de la communication : 94 organismes pouvaient y être dénombrés, certains ne se réunissant jamais (Comité du patrimoine culturel, Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle), d'autres se réunissant à peine une fois par an (Commission consultative d'acquisition de cartons de tapisseries et de tapis, Commission nationale de reconnaissance de diplômes d'architectes étrangers) ou de façon erratique (trente-sept réunions de la Commission nationale des monuments historiques en 2005, aucune en 2006 et 2007). Même si le tableau pouvait être dans certains cas mal renseigné – ce qui n'est pas normal au regard des exigences de sincérité de la documentation budgétaire –, il n'en restait pas moins que le nombre des organismes était à l'évidence excessif.

Le traitement par le Gouvernement des commissions administratives rattachées à l'ensemble des ministères allait heureusement conduire à une politique d'amaigrissement, tardive mais salutaire, au ministère de la culture et de la communication. Il convient de la poursuivre.

En effet, le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif a prévu l'abrogation automatique de toutes les commissions administratives créées auparavant dans l'ensemble des ministères, et ce dans les trois ans. Cette disposition a conduit le ministère de la culture et de la communication à revoir la pertinence des commissions placées sous son autorité. Sa réflexion a abouti à la suppression, par application de la disposition automatique du décret précité, de quarante-quatre commissions et à la sauvegarde, en vertu du décret modificatif n° 2009-613 du 4 juin 2009, de soixante-dix-sept organismes dont la liste a été arrêtée par le décret n° 2009-633 du 6 juin 2009.

Il convient néanmoins d'aller au-delà en réorganisant les commissions maintenues, notamment par fusions, pour permettre de mutualiser et rationaliser leurs moyens de fonctionnement, et en développant de plus grandes synergies entre leurs différents domaines d'intervention, les créations ne valant que pour

cinq ans en vertu de l'article 2 du décret de 2006. Il n'apparaît pas normal que, par exemple, le Conseil scientifique de la recherche et des études à la délégation aux arts plastiques, créé par un arrêté du 12 février 2001, ait été reconduit alors que la dernière annexe générale consacrée aux organismes consultatifs ne fait état d'aucune réunion en 2006 et 2007.

Il faudra ensuite se pencher sur la pertinence des commissions administratives à caractère consultatif créées par la loi, l'opération menée cette année ne visant que les organismes créés par voie réglementaire. Le ministère estime leur nombre à trente-cinq. Le secrétariat général du ministère, qui coordonne les travaux de recensement, a donc saisi l'ensemble des directions du ministère pour étudier les possibilités de suppressions et de fusions ; des propositions en ce sens devraient être faites en octobre 2009. Il appartiendra bien évidemment au législateur de se prononcer *in fine* sur les nouvelles mesures de rationalisation à prendre, sachant que la création d'organismes administratifs ne relève en principe pas du domaine de la loi, dès lors, au moins, qu'elle ne concerne pas l'exercice de libertés publiques.

B. RÉNOVER L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE

1. Rationaliser les moyens

S'il est un point de la réforme en cours au ministère de la culture et de la communication qui fait consensus, comme en a témoigné l'audition par la mission des principaux syndicats du ministère, c'est le regroupement des directions régionales des affaires culturelles et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

Le ministère compte vingt-neuf directions régionales, relevant de l'autorité des préfets de région, et cent cinq services départementaux, relevant des représentants de l'État dans le département et sans relation hiérarchique avec les premières. Afin de mutualiser les moyens des services départementaux, il est prévu de les intégrer aux directions régionales sans pour autant procéder à des regroupements physiques, les services départementaux demeurant en place.

La réforme doit simplement tendre à faire dépendre les services départementaux du directeur régional. Par-delà le regroupement des moyens, il s'agit d'une réforme d'importance. Elle devrait notamment permettre la coordination au niveau local des pratiques des architectes des bâtiments de France, coordination qui aujourd'hui fait cruellement défaut. En effet, les missions des deux niveaux de structure sont globalement complémentaires et certaines, relatives aux monuments historiques, sont partagées.

2. Affirmer la collégialité des différents intervenants

Les contacts des élus avec les architectes des bâtiments de France sont variables. Leur qualité peut dépendre des élus mais aussi des architectes chargés de la protection du patrimoine dans les zones dont ils ont la charge, c'est-à-dire celles situées aux abords de monuments historiques, en secteurs sauvegardés, en sites protégés et dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Or, dans ces zones, les architectes des bâtiments de France apparaissent trop souvent isolés dans leur immense tâche de protection du patrimoine ⁽¹⁾.

L'intégration des services départementaux dans les directions régionales devrait être une étape utile même si elle mérite d'être probablement prolongée par un rapprochement des dites directions et des directions régionales de l'environnement, certaines missions de protection des zones devant inclure le traitement de questions environnementales (choix des matériaux isolants notamment) de plus en plus prégnantes, sauf à fossiliser ces zones.

Un des objectifs à poursuivre devrait être d'assurer une certaine collégialité dans le traitement des avis négatifs donnés par les architectes des bâtiments de France sur les projets de construction ou d'aménagement dans les zones dont ils sont chargés. Il n'est en effet pas normal que les pratiques varient en fonction de leur personnalité, que leurs « philosophies » soient opaques ou aléatoires. L'introduction de la collégialité doit cependant s'effectuer sans alourdissement des procédures et allongements des délais de décision. Votre rapporteur y reviendra.

3. Ouvrir une réflexion sur la décentralisation de certaines missions

Certaines missions culturelles ont été décentralisées. Les diagnostics et les fouilles d'archéologie préventive peuvent ainsi être effectués par les services archéologiques agréés des collectivités territoriales. L'inventaire général du patrimoine culturel relève désormais des régions. Des monuments comme le château de Chaumont-sur-Loire ou l'abbaye de Jumièges ont été, comme soixante-quatre autres sur cent soixante-seize, sélectionnés et transférés aux collectivités territoriales. L'initiative de la création des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager revient aux maires. C'est dire que les collectivités locales ont acquis des pouvoirs nouveaux en matière patrimoniale. Et leur rôle est devenu essentiel. Si les dépenses des seules communes de plus de 20 000 habitants en matière de conservation et de diffusion des patrimoines étaient par exemple estimées en 2006 à 1,6 milliard d'euros, soit 58,1 euros par habitant, l'entretien du seul patrimoine culturel représentait 793 millions d'euros, soit 27,7 euros par habitant. Il est vrai que les communes détiennent 44 % des édifices protégés

(1) Cf. *infra*, les développements sur la réorientation du rôle des architectes des bâtiments de France vers des missions de conseil et de contrôle.

contre 4 % pour l'État ⁽¹⁾. Les collectivités territoriales sont donc intéressées au premier chef par la protection de leur patrimoine et surtout leur valorisation au profit des territoires.

Doit-on dès lors aller plus loin dans la décentralisation ?

Il convient d'ouvrir la réflexion. Certaines collectivités territoriales sont parfaitement à même d'assurer elles-mêmes le contrôle du respect des zones protégées et la protection du patrimoine grâce, par exemple, à la présence dans leurs services ou dans ceux des communautés d'agglomération d'architectes du patrimoine formés, comme les architectes des bâtiments de France, à l'École de Chaillot qui relève de la Cité de l'architecture et du patrimoine. D'autres pas du tout.

D'ailleurs, la mise en application du décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 organisant une expérimentation du transfert aux régions ou aux départements, le cas échéant, de la gestion des crédits affectés aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État pour une durée de quatre ans n'a pas été des plus probantes : en 2007, seul le département du Lot s'est porté candidat ⁽²⁾ pour assurer l'expérimentation, pour les quatre cent cinquante édifices que comporte son territoire, de la gestion de 550 000 euros de crédits, pendant quatre ans, jusqu'en 2010, le conseil général complétant l'enveloppe par une somme de 300 000 euros par an et la région en faisant porter le total annuel à 1,4 million d'euros grâce à une convention de deux ans signée en juillet 2008.

En outre, la prudence doit être de mise : la décentralisation suppose un transfert de coûts. Un transfert de bloc de compétence systématique pour toutes les collectivités, sans nouvelles ressources, ne serait évidemment pas acceptable. Mais la question de fond doit être posée.

C. RENFORCER L'ACTION DES OPÉRATEURS

Dans le domaine culturel, la Cour des comptes ⁽³⁾ a dénombré quatre-vingt-deux opérateurs, aux statuts et tailles très divers, employant quelque 23 000 équivalents temps plein. Le ministère de la culture et de la communication exerce sa tutelle sur soixante-quatre établissements publics dont vingt écoles d'architectures. C'est beaucoup.

(1) *Le solde, près de la moitié des monuments inscrits, appartenant à des propriétaires privés selon les statistiques du ministère de la culture et de la communication.*

(2) *Cf. le rapport présenté par M. Jean-Jacques Aillagon « Une nouvelle dynamique pour les politiques de conservation du patrimoine monumental » – Avis du Conseil économique, social et environnemental des 21 et 22 octobre 2009.*

(3) *Rapport sur « Les grands chantiers culturels », décembre 2007.*

La multiplication des opérateurs est le phénomène qui a le plus affecté les contours administratifs du ministère, la tendance récente ayant consisté à « autonomiser » les services à compétence nationale.

La Cour des comptes a porté un regard critique sur les dernières évolutions, jugées non maîtrisées, mais ses analyses ont été contestées par le ministère, les données retenues en matière d'emplois n'étant pas parfaitement partagées. Le Louvre aurait embauché à lui seul, de 2002 à 2007, 378 équivalents temps plein soit une augmentation de ses effectifs de 23 %. Le ministère rétorque que les salles du musée sont moins fermées, qu'il convient de faire face à un succès public croissant et que les recettes provenant des billets d'entrée se sont, du coup, fortement accrues. La Cour rappelle néanmoins que l'augmentation des recettes est aussi due à celle des tarifs du Louvre – plus de 30 % entre 2000 et 2008 – même si elle reconnaît que la gestion du grand musée comporte des aspects très positifs : sa part d'autofinancement a atteint 55 % et lorsque l'État apporte 1 euro, le Louvre parvient à dégager 1,2 euro de recettes propres.

Néanmoins, le Parlement ne peut laisser la dérive s'installer. C'est pourquoi il est appelé, depuis l'an dernier seulement, à se prononcer sur les emplois des opérateurs, en vertu de l'article 64 de la loi de finances pour 2008. En effet, s'il fixe un plafond d'autorisations d'emplois rémunérés par l'État aux termes de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (11 731 équivalents temps plein pour le ministère de la culture et de la communication dans la loi de finances pour 2009), il doit aussi arrêter désormais un plafond pour les opérateurs de l'État. Pour cette année, ce plafond a été fixé à 17 876 équivalents temps plein pour l'ensemble des opérateurs relevant du ministère de la culture et de la communication, dont 11 260 dans le secteur du patrimoine (article 77 de la loi de finances précitée). Ces emplois sont en effet rémunérés sur les crédits de fonctionnement du ministère, donc à partir de subventions, à l'exclusion des fonds propres.

Ainsi, tous les ans, le Parlement va pouvoir maîtriser les évolutions futures des emplois rémunérés sur fonds publics et contrôler les politiques de l'emploi chez les opérateurs. Il s'agit d'un progrès indéniable. Lors de l'examen du dernier projet de loi de règlement, l'Assemblée a déjà pu constater que, pour le seul secteur du patrimoine, le nombre d'emplois effectifs était passé de 10 966 en 2007 à 11 182 équivalents temps plein en 2008.

Le ministère considère que les effectifs des opérateurs ne se sont pas accrues de façon significative ces dernières années et que c'est le développement de leurs ressources propres qui a permis des recrutements (hors plafonds), bien qu'il ait quelques difficultés à les dénombrer précisément. Mais dès lors que le ministère s'engage dans des suppressions d'emplois, il conviendra que la Représentation nationale vérifie que le mouvement n'est pas compensé, voire plus que compensé, par un basculement de l'emploi ministériel vers l'emploi chez les opérateurs.

Celui-ci peut sans doute être maîtrisé au travers de la limitation du nombre même des opérateurs, au profit d'une meilleure gestion. Si la création d'établissements publics permet la responsabilisation des acteurs, il est clair qu'il y a en effet des seuils en deçà desquels autonomie signifie inefficacité, les interlocuteurs de la mission n'ayant pu toutefois les définir *a priori*.

1. Regrouper les organismes dont les fonctions sont proches

Le mouvement de rapprochement des structures est en marche. Il convient sans doute de l'accentuer.

Plusieurs pistes sont concevables. Certaines ont été envisagées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques mais n'ont pas encore abouti.

Trois dossiers peuvent être brièvement évoqués : la Réunion des musées nationaux, l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels et le Palais de la découverte.

- Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a décidé que la gestion de la Réunion des musées nationaux (RMN), établissement public à caractère industriel et commercial (1 011 équivalents temps plein en 2008) devait être modernisée par la filialisation de certaines de ses activités commerciales et que son rapprochement avec le Centre des monuments nationaux devait être recherché.

La modernisation de la RMN, notamment par l'étude des opportunités de filialisation de certaines de ses activités commerciales, avait pour objectif de permettre à l'établissement de faire face à la fin de son monopole sur les boutiques des musées, progressivement effective de 2014 à 2016.

L'opération n'est cependant pas encore mise en œuvre, « *compte tenu de sa complexité juridique, économique et sociale* » selon le ministère. Votre rapporteur n'y verrait pourtant que des avantages : mise en place de politiques de billets jumelés dans certains sites, actions de promotion conjointes, études sur la mutualisation de certains achats, projets éditoriaux communs, échanges de pratiques sur la gestion de boutiques. Le Centre des monuments nationaux fournit en effet un bel exemple de mutualisation des moyens, six des sites qu'il gère permettant par leurs bénéfices de financer quatre-vingt-dix autres déficitaires, évitant ainsi le versement de subventions d'équilibre.

- S'agissant de l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels, les réflexions essentielles figurent dans le rapport de la Cour des comptes de décembre 2007 sur les grands chantiers culturels. Elle y a considéré la maîtrise des maîtres d'ouvrage par le ministère perfectible, la multiplication des équipes compétentes entraînant des surcoûts.

L'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (ÉMOC), créé en 1998, est issu de la fusion de l'établissement public du Grand Louvre et de la Mission interministérielle des grands travaux de l'État. Il s'agit d'un établissement de services, de contrôle des chantiers, à l'expérience désormais bien acquise et employant soixante-quinze personnes. Il lance et organise des concours, recherche des sites, effectue les études de programmation des travaux et monte les projets. Il constitue une sorte d'intermédiaire entre le ministère et le conservateur ou l'utilisateur. Parmi ses réalisations, il est possible de citer les rénovations du Grand Palais, de l'Opéra, de Chaillot, du musée de la Porte Dorée, de l'Orangerie, de l'Opéra du château de Versailles, de la Galerie d'Apollon au Louvre ainsi que la construction de la passerelle Solférino à quelques pas du Palais-Bourbon. Il supplée les insuffisances des établissements publics mal équipés pour faire face à de grands chantiers, voire de certains ministères ou collectivités territoriales. En ce cas, il fait payer ses services, la subvention pour faire fonctionner l'établissement étant d'environ 8 millions d'euros par an.

Mais à côté de cet établissement, un Service national des travaux (SNT), doté d'une cinquantaine de personnes, intervient aussi en matière de maîtrise d'ouvrage, principalement pour les travaux d'entretien, notamment en Île-de-France, tandis que le Centre des monuments nationaux dispose de compétences semblables (ingénieurs et architectes) pour les monuments dont il a la charge.

La Cour des comptes a eu l'occasion de déplorer la répartition des tâches entre l'ÉMOC et le SNT dès 1991. Si elle a pu constater une clarification progressive de leurs missions, le premier intervenant essentiellement dans la construction de bâtiments neufs ou les grosses réparations et le second dans la rénovation de bâtiments classés, elle a relevé encore, dans son rapport de 2007, des entorses au nouvel équilibre (Opéra comique, à Paris, rénové par le SNT ou opérations conjointes pour la rénovation du quadrilatère Richelieu, par exemple) ainsi qu'une absence de programmation pluriannuelle des grands chantiers et de visibilité budgétaire. Elle a alors appelé de ses vœux une forte et nouvelle rationalisation.

Ses appels semblent avoir été entendus puisque, en 2010, l'ÉMOC et le SNT devraient enfin fusionner et s'installer sur un site unique.

- Le troisième exemple de rapprochement concerne le Palais de la découverte. Mme Claudie Haigneré, a été missionnée en mars 2009 pour poursuivre la préfiguration d'un nouvel établissement issu d'une fusion avec la Cité des sciences. Cette perspective est aujourd'hui bien avancée : elle devrait se concrétiser l'an prochain. Elle montre en tout cas que les progrès sont possibles même si les chantiers peuvent être délicats à mener, notamment lorsque les tutelles ne sont pas identiques, ce qui est le cas en l'espèce, deux ministères (Culture et Recherche) étant concernés.

D'autres types d'opération d'optimisation sont aussi possibles. Certaines visent les petits opérateurs.

2. Rapprocher les petits opérateurs

De petits opérateurs pourraient être rapprochés de grandes institutions comme le Musée de l'Orangerie du Musée d'Orsay. L'Institut national du patrimoine, l'École du Louvre et l'Institut national de l'histoire de l'art pourraient se regrouper et ainsi améliorer leur visibilité internationale. Faut-il vraiment six écoles d'architecture dans la région parisienne ou maintenir un petit établissement public pour la gestion du Musée des arts asiatiques Guimet à Paris ?

Aucune piste ne doit être négligée. Sans doute faut-il éviter la construction d'ensembles incohérents ou ingérables et conserver certaines spécificités ou spécialités mais la dispersion géographique ne doit plus être un frein à l'établissement de synergies, le Centre des monuments nationaux présentant d'une certaine façon la voie à suivre.

Si la transformation de services à compétence nationale en établissements publics permet, comme l'a relevé en juin dernier la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ⁽¹⁾, une meilleure responsabilisation des acteurs, au travers notamment de la contractualisation, il convient d'éviter la multiplication nécessairement coûteuse de micro-établissements. Le maintien du statut de service à compétence nationale n'apparaît bien souvent pas justifié – pourquoi le Musée Hébert l'est-il et pas le Musée Gustave Moreau ? – mais sa disparition ne doit évidemment pas signifier création d'autonomies invivables.

Le ministère de la culture et de la communication est conscient de ce risque et les solutions envisagées sont variées. Le Musée national du Château de Fontainebleau ou le Musée Picasso doivent devenir des établissements publics administratifs tandis que le Musée de l'Orangerie est effectivement destiné à être rattaché au Musée d'Orsay et que le Musée national de la céramique devrait être associé à la Manufacture nationale de Sèvres. Mais votre rapporteur a mentionné d'autres pistes qui pourraient sans doute prolonger le mouvement.

(1) *Rapport d'information de MM. Nicolas Perruchot, Richard Dell'Agnola et Marcel Rogemont en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le musée du (Assemblée nationale-n° 1719-juin2009).*

II.- ADAPTER LES MOYENS DU MINISTÈRE EN FAVEUR D'UNE GRANDE POLITIQUE DU PATRIMOINE

Depuis la Révolution, les pouvoirs publics affirment la nécessité d'une politique du patrimoine qui permette de conserver, d'entretenir, de restaurer, de construire et de transmettre « *des biens immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* » (article L. 1 du code du patrimoine).

Mais une grande politique du patrimoine nécessite des moyens. Les besoins de financement liés à l'existence de près de 1 210 musées, 14 344 monuments classés, 28 623 monuments inscrits, 7 450 sites inscrits ou classés (dont 35 grands sites de France), 585 zones de protection du patrimoine urbain et paysager (ZPPAUP), 98 secteurs sauvegardés, et 138 villes et pays d'art et d'histoire, ⁽¹⁾ sont évidemment considérables et pèsent aujourd'hui lourdement sur les finances publiques. Les monuments historiques sont moins nombreux qu'au Royaume-Uni (500 000) ou en Allemagne (un million) mais leur ancienneté et leur état nécessitent de plus amples opérations d'entretien.

En regard, la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 n'a pu doter le programme « Patrimoines » de la mission « Culture » que d'1,04 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,12 milliard d'euros en crédits de paiement, 155,56 millions d'euros étant absorbés par les dépenses de personnel.

La faible progression des crédits de paiements de l'ensemble du ministère (2,78 milliards d'euros en 2009, 2,81 milliards d'euros en 2011) ⁽²⁾, sans garantie pour le seul patrimoine, impose plus que jamais la recherche d'une plus grande diversification des ressources générées par la gestion du patrimoine et une meilleure maîtrise des dépenses.

A. DIVERSIFIER LES RESSOURCES POUR RENFORCER LES MOYENS ...

Outre les financements publics, diverses ressources, contribuant à conserver le patrimoine et à le faire vivre, doivent être renforcées.

1. Poursuivre le développement du mécénat

a) Une contribution financière déjà importante...

Depuis l'adoption de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, ouvrent droit à des réductions

(1) Données de 2008.

(2) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

d'impôt les dons aux organismes d'intérêt général, aux fonds de dotation⁽¹⁾, aux fondations d'entreprise⁽²⁾ et aux propriétaires privés effectuant des travaux sur leurs monuments historiques – classés ou inscrits⁽³⁾ –. Ces réductions d'impôt sont accordées :

– aux particuliers, lesquels peuvent déduire de leur impôt sur le revenu 66 % des montants versés dans la limite d'un plafond de 20 % du revenu imposable mais avec la possibilité de reporter un possible excédent sur les cinq années suivantes ;

– aux sociétés, qui peuvent déduire de leur impôt sur les sociétés 60 % des montants des dons dans la limite de 0,5 % de leur chiffre d'affaires mais avec une possibilité de report sur cinq exercices en cas de situation déficitaire. Lorsque le don consiste en une participation à l'acquisition de « trésors nationaux » effectuée en faveur de collections publiques, la déduction est portée à 90 %.

Le mécénat peut être financier (cotisations, subventions, apports en numéraire), en nature (exécution de prestations de services, mise à disposition de moyens matériels, personnels ou techniques), technologique ou de compétences (mise à disposition d'un savoir-faire, prêt de main-d'œuvre, accompagnement dans le montage du projet).

De nombreuses sociétés s'engagent aujourd'hui dans le mécénat, finançant de préférence des opérations d'investissements, plus visibles, que des manifestations culturelles, ainsi que le remarquait devant la mission Mme Isabelle Lemesle, présidente du Centre des monuments nationaux (CMN)⁽⁴⁾. Au sujet de son établissement, elle relevait que si la conclusion de vingt-sept conventions de partenariat avait généré, en 2008, près de 2 millions d'euros de recettes, 1,27 million d'euros était destiné à des travaux, 580 000 euros à des manifestations culturelles, dont les expositions temporaires et le solde servant au financement d'opérations d'intérêt général.

L'importance de cet engagement n'est plus à démontrer : le rapport présenté par M. Jean-Jacques Aillagon, « *Une nouvelle dynamique pour les politiques de conservation du patrimoine monumental* »⁽⁵⁾ évalue en effet, pour 2007, à 820 millions d'euros le montant des dons faits par les particuliers aux

(1) Créés par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, ces personnes morales de droit privé à but non lucratif ont pour objet d'assurer ou de faciliter la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général. Ayant pour vocation essentielle la capitalisation de droits et de fonds, les fonds de dotation doivent redistribuer les bénéfices issus de cette capitalisation, soit directement en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général, soit à une personne morale à but non lucratif afin de l'assister dans l'accomplissement de ses missions ou de ses œuvres d'intérêt général. En « sanctuarisant » le capital pour en tirer les intérêts, ils donnent la possibilité de constituer un mode de financement complémentaire permettant de répondre durablement aux nouvelles exigences et contraintes budgétaires.

(2) Article 200 du code général des impôts.

(3) Articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

(4) Audition du 16 septembre 2009.

(5) Avis du Conseil économique, social et environnemental des 21 et 22 octobre 2008 (précité).

œuvres d'intérêt général et à 250 millions d'euros celui des entreprises, soit en tout plus d'un milliard d'euros. Pour sa part, l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial (ADMICAL) estime que le mécénat représente aujourd'hui un montant total de 2,5 milliards d'euros dont 975 millions d'euros sont affectés au secteur culturel.

Le mécénat peut même contribuer à la diminution des subventions accordées pour la restauration du patrimoine. Cette politique a trouvé à s'appliquer dans le cadre de la récente réglementation des autorisations d'affichage publicitaire sur les bâches recouvrant des monuments historiques nécessitant des travaux extérieurs (article L. 621-29-8 du code du patrimoine) : l'article 6 du décret d'application n° 2007-645 du 30 avril 2007 précise en effet que :

« Les subventions publiques sont calculées après que soit déduit du montant des travaux éligibles le montant des recettes perçues au titre de l'affichage ou, lorsqu'une partie des travaux ne bénéficie pas de subvention publique, la partie de ces recettes correspondant au prorata du montant des travaux subventionnés par rapport au montant total des travaux entrepris.

« Si les recettes perçues au titre de l'affichage laissent apparaître, en fin d'opération, un excédent par rapport à l'estimation initiale, elles sont réparties selon les mêmes principes pour le versement du solde des subventions qui peuvent donner lieu à reversement en cas de trop-perçu.

« Si le total des recettes d'affichage encaissées est supérieur au montant des travaux, cet excédent est pris en compte lors de l'examen de la demande de subventions pour des travaux ultérieurs sur le même immeuble. »

Mais, comme l'a précisé le ministre de la culture et de la communication devant la mission, le mécénat n'a pas vocation à se substituer à l'État mais doit, au contraire, renforcer les moyens engagés pour la préservation et la valorisation du patrimoine.

b) ... dont les retombées doivent être plus équitablement réparties

L'orientation du mécénat et de l'identification de ses destinataires révèlent toutefois ses limites. L'accès au mécénat est en effet inégal ⁽¹⁾ selon :

– les régions (33 % des actions ont lieu en Île-de-France, 8,9 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur – première des régions hors Île-de-France – et 0,6 % outre-mer) ;

– la qualité de propriétaire public ou privé d'un ensemble patrimonial ; le second ne peut, en effet, recevoir des dons que pour financer des travaux sur le monument historique qu'il détient et à la double condition que ce monument soit

(1) Cf. le rapport d'information « La conservation et l'entretien du patrimoine monumental » déposé par M. Christian Kert (Assemblée nationale (n° 3530 – Décembre 2006).

ouvert au public et qu'il génère moins de 60 000 euros de recettes commerciales annuelles. De ce fait, les monuments privés les plus visités sont exclus des bénéficiaires du mécénat alors que leur exploitation même génère des retombées économiques et ne peut que profiter à l'ensemble de leur territoire.

Par ailleurs, la disparité des puissances contributives des mécènes contribue bien souvent à solliciter davantage les grandes entreprises, notamment bancaires, et à négliger d'autres sources de financement qui ne sont pas spontanément attirées par le mécénat :

– les petites et moyennes entreprises craignent le plus souvent d'octroyer des subventions dont le montant dépasserait le plafonnement annuel de la réduction d'impôt sur les sociétés – 0,5 % de leur chiffre d'affaires – car elles ignorent souvent que ce dépassement peut être reporté sur cinq ans ;

– le nombre de particuliers qui s'engagent dans un mécénat n'est pas précisément connu mais l'ADMICAL l'évalue à 5 % ou 7 % de la population alors qu'il atteint fréquemment des taux de 30 % dans d'autres pays.

c) ... et dont les politiques doivent être plus offensives

La communication autour des opérations de mécénat doit être perfectionnée : affichage au sein des monuments bénéficiaires des conditions du partenariat mis en place, tel celui qui, actuellement exposé à la Sainte Chapelle, détaille les conditions dans lesquelles les fondations Vélux ont offert au Centre des monuments nationaux 5 millions d'euros sur cinq ans afin de restaurer les verrières de cet édifice⁽¹⁾, ou affichage publicitaire sur les échafaudages couvrant les monuments historiques en cours de restauration⁽²⁾.

La quête de mécènes par les différents acteurs publics et privés doit aussi être mieux coordonnée, tant au plan national que local, alors même que les services spécialisés dans la recherche de mécénat se sont multipliés : cellule « mécénat » du ministère de la culture et de la communication, direction compétente du Centre des monuments nationaux, services compétents des établissements publics autonomes (Versailles, Louvre), Fondation du patrimoine, associations de défense du patrimoine, associations de propriétaires privés.

Enfin, la recherche de partenaires à l'étranger comme les *American Friends* (du musée du Louvre, de Versailles, des châteaux de la Loire...), ou les fondations européennes ou internationales doit être poursuivie.

Le mécénat est loin de se manifester spontanément : sa quête est un métier, pour lequel d'ailleurs les services ministériels ne sont peut-être pas les mieux adaptés.

(1) Audition précitée de Mme Isabelle Le Mesle.

(2) Cf. *supra*.

2. Repenser la politique de tarification pour accueillir tous les publics (en réduisant la part de la gratuité)

a) Les leçons de l'expérimentation de gratuité menée en 2008

Après avoir analysé les résultats de l'expérimentation de gratuité de quatorze musées et monuments nationaux – représentatifs de la grande diversité des établissements en terme de situation géographique et de contexte local, de thèmes et de période traitée – MM. Philippe Nachbar ⁽¹⁾, Nicolas Perruchot ⁽²⁾, et Marcel Rogemont ⁽³⁾ comme la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ⁽⁴⁾ concluent que si certains effets positifs en terme de fréquentation des établissements – par les jeunes notamment – peuvent être constatés, diverses réserves doivent être formulées.

De fait, outre le coût de l'expérimentation estimé à 2,23 millions d'euros par le ministère de la culture et de la communication ⁽⁵⁾, il a été notamment constaté que ⁽⁶⁾ :

– le succès de la gratuité est temporaire car il est lié à l'effet de nouveauté ;

– la gratuité ne modifie guère les habitudes des visites saisonnières et n'a aucun impact sur les primo-visiteurs ;

– la gratuité crée à l'égard des organisateurs de circuits touristiques et à l'égard des touristes étrangers un effet d'aubaine dont la charge ne devrait pas avoir à peser sur les contribuables ;

– une gratuité ciblée, régulière ou occasionnelle obtient de meilleurs résultats ainsi que le démontre l'expérimentation de nocturnes gratuites pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans – menée en parallèle de l'expérimentation de gratuité dans les quatre musées parisiens les plus fréquentés. Pour ces jeunes, le caractère inhabituel des conditions de visite peut être un déclencheur et exerce un pouvoir d'attraction non négligeable. Le phénomène est frappant chez les jeunes des milieux sociaux les plus éloignés de la culture : 37 % des jeunes visiteurs des nocturnes habitant en Île-de-France ont un père ouvrier ou employé et 5 % d'entre eux sont de jeunes actifs, ouvriers ou employés ;

– la gratuité est parfois compensée par une hausse des tarifs d'accès aux expositions temporaires.

(1) *Rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2009 (Sénat - n°100 -2008/2009).*

(2) *Rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2009 (Assemblée nationale - n° 1198 –annexe 9-).*

(3) *Rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2009 (Assemblée nationale - n° 1199 –tome IV-).*

(4) *Rapport d'information de MM. Nicolas Perruchot, Richard Dell'Agnola et Marcel Rogemont, précité (Assemblée nationale- n° 1719-juin2009).*

(5) *Sénat, séance publique du 26 mars 2008.*

(6) *Réponse ministérielle du 10 mars 2009 (Assemblée nationale, Questions, n° 29150).*

Tirant de son côté les leçons de ces expérimentations, le Président de la République a annoncé le 13 janvier 2009, que la gratuité de l'accès aux musées et monuments nationaux serait effectivement ciblée sur les moins de vingt-six ans et sur les enseignants, ainsi renforcés dans leur rôle de « passeurs » de la connaissance. Entrée en vigueur le 4 avril dernier, cette mesure devrait avoir un coût budgétaire annuel ⁽¹⁾ de 32 millions d'euros environ dont :

– 22 millions d'euros à la charge du ministère de la culture et de la communication ;

– 7 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale du fait de la gratuité pour les enseignants ;

– 3 millions d'euros pour les autres ministères exerçant la tutelle sur certains musées (ministère de la défense et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche notamment) ⁽²⁾.

Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur estime préférable, dans la conjoncture budgétaire actuelle, de ne pas étendre davantage les politiques de gratuité, d'autant que, parfois, une telle notion tend à dévaloriser cela même qu'elle souhaiterait mettre en valeur. Au moment où l'État cherche à mettre fin aux « piratages », à la croyance selon laquelle tout ce qui est culturel peut ou doit être gratuit, il convient d'éviter toute politique systématique et aveugle de gratuité. Ceci ne signifie pas cependant qu'il ne faille pas développer des barèmes incitatifs en direction des publics les plus éloignés de la culture ou en faveur des familles pour lesquelles le coût d'une visite peut être prohibitif.

b) La nécessité de nouvelles politiques tarifaires

Une réflexion sur les tarifs devrait porter désormais sur :

– l'instauration de nouvelles pratiques tarifaires en fonction des publics ou des territoires à travers la modulation des droits d'entrée en fonction du nombre d'enfants des familles ou de la qualité des visiteurs (membres d'associations de défense du patrimoine, jeunes de plus de dix-huit ans, personnes handicapées) ou la prise en compte des politiques territoriales menées en direction de certains publics (habitants de quartiers difficiles, demandeurs d'emploi, touristes) ;

– la création de droits d'entrée très supérieurs, correspondant à certaines journées ou certaines heures au cours desquelles seraient garanties des conditions de visites plus calmes (quotas d'entrées, entrées immédiates, ...).

La modernisation des billetteries doit pouvoir favoriser ces nouvelles évolutions, une active communication permettant d'en souligner tout l'intérêt.

(1) La gratuité représentant une perte de recettes pour les établissements qui l'appliquent, cette perte est compensée par l'État.

(2) Cf. le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) précité.

3. Développer les produits dérivés et les services annexes dans une logique de rentabilité commerciale

Aux termes de « *l'étude nationale des retombées économiques et sociales du territoire* » menée en 2008 par le ministère de la culture et de la communication, les recettes liées à l'exploitation directe du patrimoine représentent près de 500 millions d'euros sur le territoire métropolitain et près de 1,75 million d'euros en Martinique, Guadeloupe et Guyane, soit, au total :

- 261,13 millions d'euros pour la billetterie ;
- 92,33 millions d'euros pour les boutiques-librairies ;
- 16,06 millions d'euros pour les visites guidées ;
- 2,01 millions d'euros pour les audioguides ;
- 12,51 millions d'euros pour l'organisation d'événements ;
- 139,22 millions d'euros de recettes diverses.

Il apparaît qu'en dehors de la billetterie, la présence de boutiques-librairies constitue ainsi un poste de recettes important ; leur implantation dans tous les lieux qui accueillent du public doit donc être développée, de même que doit être recherché un aménagement adéquat et une valorisation des boutiques-librairies existantes. Le développement d'activités de restauration ou d'hôtellerie au sein même des monuments, notamment dans les communs parfois délaissés de certains châteaux, constitue un axe d'action à privilégier.

Par ailleurs, à l'image de ce qu'entreprend le Centre des monuments nationaux, il convient de conjuguer les politiques d'accueil des publics avec l'organisation d'événements payants à travers la :

– gestion déléguée de services apportés aux visiteurs (restauration, tours en calèche d'un domaine – ou en petit train comme à Chantilly –...) ;

– location de domaines pour des événements prestigieux (célébration du quarantième anniversaire de la maison de couture « Sonia Rykiel » dans le domaine de Saint-Cloud) ou pour des tournages de films (*Marie-Antoinette* de Sofia Coppola au Château de Versailles, *Les derniers jours du monde* des frères Larrieu au château de Montal en Midi-Pyrénées), de téléfilms (*La Reine et le Cardinal* de Marc Rivière au château de Bussy-Rabutin en Bourgogne) ou de séries télévisées (*Merlin*, produit par la *BBC*, au château de Pierrefonds en Picardie) ;

– location de locaux à des particuliers pour des séminaires, des réceptions, des mariages ou des fêtes par exemple.

4. Favoriser la gestion concédée de certains sites

La gestion d'un patrimoine est un véritable métier qui suppose des compétences, des personnels qualifiés et des moyens dont ne peuvent disposer un grand nombre de propriétaires. Certains d'entre eux, publics ou privés, font donc le choix de déléguer l'exploitation de leur bien à un intermédiaire.

Ainsi, le Centre des monuments nationaux⁽¹⁾, placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication, conserve, restaure, gère et anime quatre-vingt-seize monuments qui, situés dans dix-huit régions, sont la propriété de l'État.

De même, l'entreprise Culturespaces⁽²⁾ met son savoir-faire à la disposition des propriétaires de monuments privés ou publics qui attirent deux millions de visiteurs par an. Elle propose aux propriétaires publics, trois formes de gestion :

– la gestion et le développement de l'ensemble de l'établissement, à ses risques et périls, dans le cadre d'un contrat de concession de service public d'une durée d'environ vingt ans, à condition que le site connaisse une fréquentation supérieure à 200 000 visiteurs par an ;

– la direction et le développement de l'établissement, pour le compte de son propriétaire, pour une durée minimale de dix ans ;

– la participation au capital d'une société d'économie mixte, concessionnaire d'un patrimoine.

L'exemple de la ville de Nîmes est particulièrement probant. Celle-ci a en effet délégué pour une durée de douze ans à la société Culturespaces la gestion de trois de ses monuments : les Arènes, la Tour Magne et la Maison Carrée. D'importants investissements y ont été réalisés par le délégataire (restauration et mise en scène des sites avec des moyens audiovisuels pour un montant de 2 millions d'euros) ce qui a généré une augmentation importante de la fréquentation, de l'ordre de 53 % en trois ans. Cette augmentation s'est aussi traduite par un accroissement de la redevance versée à la ville (250 000 euros en 2009).

5. Encourager la location temporaire d'œuvres d'art appartenant aux collections publiques

À l'exemple de nombreuses galeries privées qui proposent à des organismes institutionnels, des entreprises, des cabinets libéraux ou, parfois

(1) Établissement public placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication, le CMN regroupe 1 148 personnels permanents.

(2) Filiale du groupe Suez, cette société anonyme au capital de 1 050 000 € regroupe environ deux cents collaborateurs.

même, des particuliers, de louer les créations de jeunes artistes contemporains pour une durée reconductible d'un trimestre à un an, il conviendrait de rechercher dans quelles conditions les musées publics pourraient proposer à la location des œuvres conservées dans leurs réserves.

Le musée d'Orsay vient de mettre en œuvre une telle politique après avoir constaté qu'il ne pourrait exposer un grand nombre de ses tableaux à la suite des travaux de rénovation qu'il est sur le point d'entreprendre. Il a décidé, non pas de les ranger dans ses magasins, mais de monter deux expositions autour de 220 d'entre eux, et de louer ces dernières à des institutions muséales étrangères ⁽¹⁾. Pour un montant global de 10 millions d'euros ⁽²⁾, les expositions « *De Manet à l'impressionnisme : une renaissance moderne* » et « *Au delà de l'impressionnisme : chefs-d'œuvre du musée d'Orsay* » seront ainsi exposées l'une à Madrid (Fondation MAPFRE), San Francisco (Fine Arts Museums) et Nashville (Frist Center for Visual Arts) et l'autre à Canberra (National Gallery of Australia), Tokyo (National Art Center) et San Francisco (Fine Arts Museums).

B. ... TOUT EN MAÎTRISANT LES DÉPENSES DANS UN CONTEXTE DE CRISE

Si la mise en œuvre d'une diversification des ressources doit avoir pour conséquence un renforcement des moyens mis au service du patrimoine, elle doit, en parallèle, être accompagnée d'une véritable politique de rationalisation des pertes de revenus que l'État consent à subir et de maîtrise des dépenses.

1. Rationaliser les dépenses fiscales

Une des caractéristiques de la politique culturelle française est d'être largement composée de dispositifs fiscaux. C'est le cas de l'action de l'État en faveur du patrimoine.

La documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances pour 2009 fait ainsi état de vingt-six « *dépenses fiscales* » assorties aux différents programmes de la mission « Culture » et s'élevant à 369 millions d'euros. Les pertes de recettes pour l'État liées au programme « Patrimoines » atteindraient à elles seules 177 millions d'euros.

(1) Cf. Conférence de presse du 29 septembre 2009 (et dossier de presse édité sur le site Internet : http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/DP/DP_Expos2009-2010_conf_presse_20090929.pdf).

(2) Le Monde, 2 octobre 2009.

La principale aide passe par le dispositif « Malraux »⁽¹⁾, c'est-à-dire la déduction des dépenses spécifiques exposées dans les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, et l'imputation sur le revenu global sans limitation de montant du déficit foncier résultant de l'ensemble des charges, à l'exclusion des intérêts d'emprunt. Le bénéfice du dispositif est conditionné par l'engagement du propriétaire d'affecter les locaux restaurés, logements ou locaux professionnels, à la location pendant une durée d'au moins neuf ans, les travaux, déclarés d'utilité publique, devant être autorisés et aboutir à la restauration complète des immeubles concernés.

Il concerne 3 700 ménages, la dépense fiscale atteignant 45 millions d'euros selon la documentation budgétaire, mais 100 à 130 millions d'euros selon la mission d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les niches fiscales, sur la base d'estimations du ministère de la culture et de la communication⁽²⁾...

La deuxième aide, par ordre d'importance, est relative à l'imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques classés, inscrits ou assimilés.

4 000 ménages en bénéficient, la dépense fiscale atteignant, selon la documentation budgétaire, 40 millions d'euros.

Mais treize dispositifs sont au total dénombrés.

La Cour des comptes a considéré la présentation de ces dépenses fiscales insuffisante dans la mesure où l'impact des dispositions fiscales en faveur du mécénat n'y est pas intégré. Toutefois, cette intégration n'est, pour l'instant, pas possible techniquement, les mécènes n'ayant pas à qualifier leur mécénat dans les formulaires déclaratifs qu'ils doivent remplir. On ne peut donc distinguer le mécénat culturel des autres types de mécénat.

On peut par ailleurs observer que la liste des dépenses fiscales en faveur de la culture n'intègre pas non plus les datations en paiement créées il y a quarante ans et qui ont fortement accru le patrimoine artistique de l'État. Il ne s'agit en effet pas, techniquement encore, de dépenses fiscales puisqu'elles consistent en un simple mode de paiement de droits de mutation à titre gratuit (droits de succession principalement, représentant 82 %, en valeur, des agréments), de droits de partage ou de l'impôt de solidarité sur la fortune par la remise d'œuvres d'art, livres, objets de collection et documents, de haute valeur artistique ou historique à l'État.

(1) Ce dispositif est ainsi appelé « Malraux » parce qu'il est rattaché à la loi dite « Malraux » n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière des immeubles sis dans les secteurs sauvegardés créés par la loi. Il est, en réalité, très postérieur à ce texte puisqu'il trouve son origine dans la loi de finances pour 1977 qui, en interdisant l'imputation d'un déficit foncier sur le revenu global, a prévu un dispositif dérogatoire pour les déficits supportés dans le cadre des opérations groupées de restauration immobilière de tous les monuments historiques.

(2) Rapport d'information sur les niches fiscales, présenté par MM. Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno (n° 946 – juin 2008).

Il y a cependant pour celui-ci, et donc d'une certaine façon pour le ministère de la culture et de la communication, une perte de recettes en numéraire, bien que le montant des dations soit intégré dans le produit des impôts concernés. Depuis 1972, année de la première application de la loi, la valeur libératoire des biens entrés dans les collections nationales a représenté un total de 809 millions d'euros, qui ne sont pas rentrés dans les caisses de l'État, les biens concernés constituant certes une richesse en nature mais aussi une charge.

La mission n'a évidemment pas entendu examiner la pertinence de l'ensemble, d'autant que les dispositifs ne sont pas assortis d'indicateurs de performance. Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur certains dispositifs, voire sur leur pérennité.

Si l'on peut comprendre par exemple que les avantages fiscaux aient pour objectif l'entretien des monuments, lequel participe à l'activité d'entreprises hautement spécialisées et souvent onéreuses⁽¹⁾ et a donc une incidence économique locale indéniable, on peut se demander s'il ne convient pas de les moduler en fonction de la destination réelle du monument. Ne faut-il pas mieux, par exemple, financer par défiscalisation la réhabilitation d'un monument qui pourrait être consacré à un mode d'hébergement touristique qualitatif plutôt que de conditionner ce financement à une ouverture au public hypothétique et peu contrôlée⁽²⁾. Pourrait ainsi être envisagé un élargissement des dispositifs en faveur de la création de structures hôtelières ou de réception dans des monuments historiques, qui ne les dénaturent évidemment pas. Cela participerait à la valorisation des patrimoines, notamment modestes, et à leur mise en réseau au profit du développement touristique des territoires. Votre rapporteur considère en tout cas qu'il ne faut pas réduire la question des avantages fiscaux à ses seuls aspects patrimoniaux.

Mais avant toute nouvelle évolution, la mesure de l'impact des dispositifs fiscaux en faveur du patrimoine s'impose à l'évidence.

2. Développer la logique des agences de moyens

À l'image du cinéma ou du livre, le patrimoine pourrait disposer d'un Centre national. Établissements publics rattachés au ministère de la culture, les centres existants sont chargés de soutenir, de promouvoir et de contrôler le secteur du cinéma et du livre et d'octroyer des concours financiers à leurs principaux acteurs.

Un financement par projet à partir d'une aide sélective attribuée selon les modalités de fonctionnement de la commission d'avance sur recettes du Centre

(1) Les surcoûts dans un monument historique pourraient être de l'ordre de 30 à 40 %.

(2) Lorsque l'immeuble historique ne produit pas de recettes (43 % des cas), les charges de travaux sont déductibles pour la totalité de leur montant si l'immeuble est classé ou inscrit et qu'il est ouvert au public ou pour 50 % de leur montant s'il n'est pas ouvert au public.

national de la cinématographie serait susceptible d'encourager les initiatives les plus novatrices.

3. Mieux évaluer, dès leur programmation, le coût des grands chantiers culturels

Aux termes du rapport thématique de la Cour des comptes⁽¹⁾ élaboré à partir de l'observation de la soixantaine de grands chantiers culturels programmés depuis une dizaine d'années, il apparaît que la conduite de ces chantiers est systématiquement marquée par :

– un dépassement significatif des devis de plus de 30 % en moyenne (121 % pour le Centre national de la danse de Pantin) par rapport aux prévisions annoncées lors du lancement des opérations ;

– des retards substantiels (quarante-cinq mois pour la Cinémathèque) ;

– la nécessité de dégager annuellement de nouveaux moyens pour faire face aux charges supplémentaires de fonctionnement imprévues des nouvelles institutions ainsi construites (15 millions d'euros supplémentaires par an pour la Cité de l'architecture et du patrimoine et 52 millions d'euros pour le Musée du quai Branly).

Ces dérives sont essentiellement dues, selon la Cour des comptes, à une absence de pilotage des grandes opérations par le ministère de la culture et de la communication. Il est normal, a-t-elle indiqué à la mission, qu'il y ait des dépassements de devis et des retards dans les chantiers d'ampleur mais en l'espèce leur importance est liée à l'absence de programmation, les opérateurs modifiant fréquemment la nature des travaux à mener, en cours d'opération, par des avenants successifs. Le résultat est un budget d'investissement culturel « *sous tension* » et le report, regrettable, d'opérations de restauration du patrimoine historique en région.

C'est pourquoi, afin d'éviter d'avoir à financer de nouveau à l'avenir de telles dérives, le ministère doit :

– veiller à la qualité de la programmation en amont des projets ;

– améliorer la performance de sa maîtrise d'ouvrage ;

– revoir les conditions de recours aux maîtres d'ouvrage spécialisés ;

– concilier l'intérêt d'une programmation et d'un pilotage au plus près des utilisateurs tout en réussissant la mutualisation des compétences à l'échelle du ministère.

(1) « Les grands chantiers culturels » précité.

Il doit, à ce propos, être noté que la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 planifie l'évolution des budgets de la mission Culture comme cela a été indiqué plus haut, et prévoit la création d'un programme « Entretien des bâtiments de l'État »⁽¹⁾, regroupant les crédits consacrés à l'entretien du parc soumis à loyers budgétaires pour garantir l'effectivité des travaux d'entretien et la bonne gestion du patrimoine de l'État.

C'est insuffisant : une loi de programmation en faveur du patrimoine monumental, comme l'avait proposé notre collègue Christian Kert en 2006⁽²⁾ reste d'actualité.

4. Établir au niveau national des critères de sélection moins inflationnistes pour la définition du patrimoine à restaurer

Ainsi que le constatait Mme Françoise Benhamou, économiste de la culture, devant la mission⁽³⁾, l'offre patrimoniale qui est en constante augmentation ne peut déboucher que sur une politique malthusienne car les dépenses liées à la gestion d'un nouveau site ou d'un nouveau monument alourdissent considérablement une charge principalement assumée par l'État et les collectivités territoriales, dont les moyens ne suivent pas. De fait, contrairement à la gestion d'un hôpital où quotidiennement des malades entrent mais également quittent l'établissement, les responsables de la politique du patrimoine ne peuvent compter sur aucune sortie (autre que catastrophique, ce qui n'est pas une solution).

En outre, si la sélection des monuments et des sites à protéger est devenue aujourd'hui plus sélective – les classements et inscriptions annuels sont passés de 937 en 1992 à 449 en 2007 – il convient de prévoir la mise en place d'une protection accrue du patrimoine du XX^e siècle lequel, actuellement sous-représenté, se caractérise souvent par de nécessaires mais coûteuses restaurations dues à la fragilité de ses structures (béton, structures métalliques...).

Dès à présent, il est nécessaire de se demander si tout doit être conservé, entretenu et restauré⁽⁴⁾, si tout doit être protégé. Votre rapporteur s'interroge : compte tenu du coût budgétaire de la politique patrimoniale, ne convient-il pas de faire des choix, d'établir des priorités et de moduler les niveaux de protection ?

(1) Cette perspective ne s'est cependant pas concrétisée dans le projet de loi de finances pour 2010.

(2) Rapport d'information sur la conservation et l'entretien du patrimoine monumental (n° 3530).

(3) Audition du 17 septembre 2009.

(4) Cf. le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques dédié aux méthodes de restauration des œuvres d'art et du patrimoine (n° 3167 – juin 2006).

5. Transférer la propriété de nouveaux monuments aux collectivités locales dans une logique de projet

Engagé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le transfert de 176 monuments de l'État a été proposé aux collectivités territoriales à compter de 2005. Alors qu'elles n'avaient qu'un an pour se porter candidates, 45 communes, 15 départements et 6 régions ont opté pour l'acquisition de 66 monuments et sites, au nombre desquels on compte le château du Haut-Koenigsbourg, le château de Chaumont, l'abbaye de Jumièges, l'abbaye de Silvacane à La Roque-d'Anthéron et le Château du roi René à Tarascon.

Dans son avis précité des 21 et 22 octobre 2008, le Conseil économique, social et environnemental a estimé qu'il y avait lieu d'engager une nouvelle réflexion sur une définition plus large des critères du transfert à des collectivités territoriales de propriétés de l'État mais aussi, en sens inverse, de rechercher quels monuments appartenant à des collectivités territoriales pourraient être transférés à l'État en raison des charges disproportionnées qu'entraînent leur taille et leur importance.

Si de nouveaux transferts vers des collectivités territoriales devaient être envisagés, il paraîtrait cependant indispensable que ces dernières ne puissent s'engager qu'après avoir défini en partenariat avec l'État de véritables projets de territoire, prenant en compte les apports ainsi que les charges des monuments ou des sites choisis et leur intérêt économique et culturel.

III.- VALORISER NOTRE PATRIMOINE, UN ENJEU D'AVENIR ÉCONOMIQUE ET CULTUREL

Longtemps considérée comme une richesse essentiellement culturelle, composée des héritages et des empreintes légués par l'histoire humaine – qu'elle soit régionale, nationale ou mondiale –, la notion de patrimoine a progressivement évolué au cours du siècle dernier. Ainsi, le patrimoine s'est progressivement ouvert aux sites naturels (sites remarquables, zones Natura 2000, jardins remarquables...), aux monuments et sites contemporains, aux quartiers urbains (secteurs sauvegardés) et enfin à de véritables réseaux (Villes et pays d'art et d'histoire, Grands sites).

Cette évolution a permis de ne plus concevoir la protection du patrimoine comme une nécessaire muséification, voire momification, des monuments et de leurs abords, destinée à permettre leur transmission aux générations futures. Resituant le patrimoine dans son environnement immédiat, une nouvelle appréhension de cette protection tend, sans pour autant abandonner la restauration et la sauvegarde des monuments, à les faire vivre au rythme des habitants d'un territoire, à les valoriser pour en faire des atouts économiques majeurs.

A. PROTÉGER PLUS EFFICACEMENT LE PATRIMOINE...

De 1887, date de promulgation de la première loi de protection du patrimoine, à nos jours, de nombreuses dispositions législatives et réglementaires ont organisé, par strates successives, divers systèmes de protection des monuments historiques, des sites et de leurs abords, qui emportent chacun des procédures différentes : articles L. 621-30 et suivants du code du patrimoine relatifs au champ de visibilité des monuments historiques et des sites, articles L. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme relatifs aux secteurs sauvegardés (créés par arrêté interministériel), articles L. 642-1 et suivants relatifs aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (créées sur l'initiative des communes par le maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, après enquête publique) et article L. 121-1 du code de l'urbanisme imposant aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales *« de déterminer les conditions permettant d'assurer (...) la préservation (...) des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, (...) la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti »*.

De ce fait, dans une même région, les règles applicables en matière de construction ou d'amélioration de l'habitat peuvent différer d'un secteur protégé à un autre, d'un quartier urbain à un autre. Cette disparité peut elle-même être accentuée lorsque les autorités administratives départementales interprètent chacune différemment les mêmes règles de protection.

Or, une protection efficace du patrimoine ne peut résulter que de règles appliquées de manière égale sur tout un territoire, et comprises de la même façon tant par ceux qui les appliquent que par ceux qui les « subissent ». Une telle protection suppose donc une meilleure coopération entre les représentants de l'État et ceux des collectivités territoriales et une meilleure coordination, au sein des municipalités, entre leurs services chargés de l'urbanisme et leurs services chargés du patrimoine.

1. Augmenter le nombre de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) en en faisant une contrainte acceptable

Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ont été instituées il y a plus de vingt-cinq ans (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État). Elles sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité des communes qui souhaitent protéger ou mettre en valeur des monuments historiques, des quartiers ou des sites dans le cadre d'une démarche contractuelle avec l'État. Ce dernier devant donner son accord à la création d'une ZPPAUP, l'architecte des bâtiments de France apporte aux autorités locales sa collaboration à la rédaction des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysage applicables à tous les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection. Après sa création⁽¹⁾, par décision du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, le règlement de la zone, qui constitue une servitude d'utilité publique, doit être annexé au plan local d'urbanisme, lorsqu'il existe et suspend l'application des servitudes d'utilité publique instituées pour la protection des monuments historiques et des sites classés.

Alors que ces zones de protection établissent ainsi, en amont de leur création, une véritable collégialité entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales et permettent de prévoir des règles applicables tant pour le bâti existant que pour le bâti à venir, ces outils très souples de notre politique patrimoniale sont peu utilisés par les collectivités territoriales : 605 ZPPAUP ont été créées à ce jour et une centaine seraient à l'état de projet.

Il convient pourtant de soutenir leur création car ce sont les seuls vrais instruments qui permettent aujourd'hui aux autorités locales et aux aménageurs de mener harmonieusement une politique commune de conservation des monuments et des sites, d'adaptation de leurs abords aux nécessités de la vie quotidienne (isolation thermique de locaux d'habitation, aménagements intérieurs et extérieurs

(1) Cette création doit, au préalable, être soumise pour avis à la commission régionale du patrimoine et des sites et faire l'objet d'une enquête publique.

des locaux) et de développement raisonné de leur environnement urbain (desserte de transports en commun, implantation de commerces...).

Même s'il ne peut pas tout prévoir, et ne doit pas tout planifier dans le détail, un règlement de ZPPAUP permet de fixer des règles communes (en déterminant des matériaux, des styles de constructions, des interdictions) connues à l'avance. Ainsi, les projets soumis à une autorisation d'urbanisme pourront être élaborés en bonne connaissance de cause et, ayant de ce fait évité les plus gros écueils, ils pourront être plus aisément instruits par les autorités administratives compétentes, soit dans la plupart des cas par la commune concernée.

C'est pourquoi il est permis de s'interroger sur le rôle des architectes des bâtiments de France (ABF) dans l'instruction des autorisations d'urbanisme dans ces zones. Leur avis doit-il être simple ou conforme ? Cette question a donné lieu cette année à de nombreux « *rebondissements législatifs* ⁽¹⁾ » et le débat de fond peut se résumer ainsi :

– les partisans d'un avis conforme soutiennent en premier lieu qu'en matière de protection du patrimoine, l'État doit conserver ses prérogatives car il en est le garant le plus sûr ; par l'intermédiaire des ABF, il défend l'intérêt public face à des intérêts privés et protège les élus des collectivités intéressées des pressions de leurs électeurs ⁽²⁾. En outre constatant qu'aucun règlement, aussi détaillé soit-il, ne saurait envisager toutes les situations ⁽³⁾ et que, par ailleurs, de nombreux règlements, notamment les plus anciens, ne sont pas des plus précis, ils estiment que les ABF sont seuls en mesure de donner un avis d'expert, et même de permettre des évolutions audacieuses de par leur indépendance. Enfin, ils rappellent que la contestation des avis conformes est marginale puisqu'en 2007, sur les 30 000 avis rendus sur des projets se situant dans une ZPPAUP, seuls trois ont fait l'objet d'un recours, auprès du préfet de région ;

– au contraire, les partisans d'un avis simple considèrent que les collectivités territoriales ayant créé une ZPPAUP ont démontré ce faisant leur souci de conservation de leur patrimoine et que, fondant leurs décisions sur un règlement corédigé avec les ABF, elles doivent d'autant plus détenir la pleine responsabilité de la gestion de leurs autorisations d'urbanisme. Ils reprochent par ailleurs aux ABF leur pouvoir discrétionnaire, parfois même arbitraire de censeur (tel un refus de pose de châssis sur le toit d'une cour intérieure n'entrant pas dans

(1) *Intervention de M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (Sénat – Séance publique du 15 septembre 2009 – Discussion du projet de loi « Engagement national pour l'environnement »).*

(2) *Ainsi que l'ont indiqué à la mission lors de leurs auditions des 17 et 22 septembre, MM. Marc Mimram, architecte ingénieur et Frédéric Auclair, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France.*

(3) *Après avoir rappelé à la mission que « le diable est dans les détails », M. Jean-Louis Martinot-Lagarde, chef du service de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine a donné l'exemple de la ville d'Albi qui, malgré l'insertion dans le règlement de son plan local d'urbanisme d'un nuancier des couleurs autorisées sur son territoire, a constaté qu'un dernier coup d'œil sur un projet restera toujours nécessaire. (Audition du 22 septembre 2009).*

le champ de visibilité d'un monument classé), leur archaïsme dans leur refus de nouveaux matériaux ou de nouvelles techniques (double vitrage, panneaux solaires), ainsi que leur absence de compréhension des réalités économiques (modification des projets sans tenir compte des surcoûts financiers induits, refus des projets de valorisation de monuments par des propriétaires privés qui n'ont d'autre solution que de les laisser dépérir...).

Votre rapporteur ne tranchera pas ici le débat entre les défenseurs d'un État seul garant de la protection du patrimoine et ceux qui réclament un fonctionnement plus collégial et plus clair de la procédure. Il relève que le Sénat a été saisi dans un premier temps, en janvier 2009, d'un article 14 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement supprimant l'avis conforme. Lors de l'examen du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement, au même moment, l'Assemblée a jugé utile de prendre l'initiative de supprimer l'avis conforme en introduisant une disposition finalement jugée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, le 12 février, pour des raisons de forme. L'Assemblée l'a alors réintroduite à l'article 9 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Mais le Sénat, lors de l'examen en septembre dernier du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, a rétabli l'avis conforme, à l'article 14 précité, prévoyant au passage qu'en cas de désaccord du maire ou de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire, le représentant de l'État dans la région trancherait. Le Gouvernement s'en était remis à la sagesse de la haute assemblée.

Votre rapporteur considère que la méthode n'est, à l'évidence, pas la bonne et que de telles tergiversations législatives ne peuvent aboutir qu'à de mauvais dispositifs. Il estime donc nécessaire, à ce stade, avant tout nouveau changement, d'attendre, mi-novembre, les conclusions de la commission de concertation, installée le 28 septembre dernier, présidée par le ministre de la culture et de la communication lui-même et comportant des parlementaires des deux assemblées. Il importe en effet dans cette affaire de prendre le temps de la réflexion et, sur le fond, de concilier les exigences de la protection du patrimoine, de transparence des décisions des architectes et de rapidité des procédures, sachant que le véritable problème n'est pas tant l'avis conforme des ABF que celui de la gouvernance des architectes des bâtiments de France. Votre rapporteur y reviendra, mais il tient à affirmer ici qu'opposer les aménageurs aux défenseurs du patrimoine est une voie sans issue.

2. Intégrer la dimension architecturale dans les documents d'urbanisme

Le partenariat noué entre l'État et les collectivités territoriales lors de la création d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager comprend de nombreux aspects positifs :

– il ouvre, après l'établissement d'un diagnostic préalable commun de la zone à protéger, un processus tendant à une conciliation entre les priorités définies par l'État (choix des matériaux, nuancier de couleurs, plan de ravalement, plans de circulation...) et les choix de conservation et de valorisation de la commune (ouverture de commerces, mise en place de transports en commun, aménagement du monument pour des locations ou des hébergements...);

– il aboutit à la définition collégiale d'un corpus de règles s'appliquant uniformément à tout constructeur ou aménageur à l'intérieur de la zone protégée. Cette connaissance préalable de la réglementation applicable s'avère très utile tant pour les constructeurs qui gagnent un temps précieux à respecter les obligations ainsi définies que pour les collectivités territoriales qui peuvent par ce biais planifier plus facilement leur développement urbain.

Il pourrait être utile que cette même collégialité soit plus systématiquement organisée pour l'élaboration ou la révision des autres documents d'urbanisme.

Il doit ici être rappelé que :

– sur le territoire de plusieurs communes ou groupements de communes, les schémas de cohérence territoriale fixent notamment les objectifs relatifs aux localisations préférentielles des commerces et à la protection des paysages, et déterminent en outre les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger (article L. 122-1 du code de l'urbanisme);

– sur le territoire d'une commune ou d'une intercommunalité, les plans locaux d'urbanisme ont pour vocation de déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant; ils peuvent délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection (article L. 123-1 du même code).

Or, malgré l'intérêt d'une démarche de coopération, les services de l'État ne sont aujourd'hui associés à l'élaboration ou à la révision de ces documents qu'à la demande du représentant de l'État dans le département ou à l'initiative du président de l'établissement public de coopération communale pour les schémas de cohérence territoriale (article L. 122-6 du code de l'urbanisme) et à celle du maire pour le plan local d'urbanisme (article L. 123-7 du même code).

3. Augmenter le nombre d'architectes dans les services de l'État

Les comparaisons européennes indiquent que la France est un des pays où le nombre d'architectes par habitant est un des plus faibles, l'Allemagne en ayant,

par exemple, le double. Les architectes interviennent peu, peut-être trop peu ⁽¹⁾ dans la construction (15 % des cas) et leur perception des problématiques du patrimoine semble insuffisante tandis que leur formation permanente est fâcheusement inexistante.

Leur présence au sein des administrations déconcentrées de l'État est aussi clairement insuffisante ⁽²⁾.

Pour gérer les importantes missions que le décret n° 79-180 du 6 mars 1979 leur a confiées, la centaine de services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ⁽³⁾, bénéficie du concours de près de 800 équivalents temps plein – inégalement répartis selon les territoires, puisque les effectifs peuvent varier de cinq à quinze agents – dont près de 250 architectes urbanistes de l'État (AUE) ⁽⁴⁾.

Ces effectifs ne permettent pas aux services de l'État :

– d'offrir une aide technique aux petites communes qui n'ont pas les moyens de mettre en place et de conduire une politique de protection du patrimoine sur leur territoire, telles la définition d'un marché public ou un suivi de maîtrise d'ouvrage. Les conseils municipaux de ces petites communes peuvent certes s'adresser au conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de leur département lequel a pour objectif de développer une architecture contemporaine de qualité, de valoriser et d'améliorer le patrimoine naturel et urbain de chaque territoire et d'accompagner les décideurs et les habitants dans la

(1) *Ne sont pas obligés de recourir à un architecte les particuliers qui veulent effectuer par eux-mêmes une construction dont la surface de plancher hors œuvre nette n'excède pas 170 m², des travaux d'agrandissement d'un logement dont la surface initiale n'excède pas 170 m², des travaux d'aménagement ou d'équipement n'entraînant pas de modifications extérieures ou des travaux d'aménagement ou d'équipement d'une façade commerciale.*

(2) *Audition précitée de M. Jean-Louis Martinot-Lagarde, chef du service de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine, le 22 septembre 2009.*

(3) *Aux termes de l'article 2 du décret, ils sont chargés :*

« – d'émettre dans le cadre des lois et règlements en vigueur, notamment du code de l'urbanisme et de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 susvisée, des avis du point de vue architectural sur les demandes d'autorisation de construire ou de lotir dont ils connaissent ;

« – de s'assurer de la mise en oeuvre de l'aide architecturale ainsi que de veiller à la sensibilisation des autorités et administrations locales et du public à la qualité des constructions et à la mise en valeur des espaces naturels et bâtis ;

« – de conseiller les maîtres d'ouvrage publics dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets architecturaux ;

« – de prendre part à la définition des orientations et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de veiller à l'insertion de prescriptions relatives à la qualité des constructions et à la protection des paysages ;

« – de participer à l'application des législations concernant les sites, les monuments historiques et les secteurs sauvegardés, de proposer toutes mesures de protection au titre de ces législations et, le cas échéant, d'instruire ces mesures ;

« – de contribuer à l'instruction des projets d'aménagement ou de travaux qui intéressent les abords d'un monument historique, un site protégé ou un secteur sauvegardé et, éventuellement, d'instruire les demandes de subvention présentées dans le cadre des dispositions concernant ces espaces ;

« – de veiller à l'application de la législation de la publicité extérieure et des enseignes et d'apporter en cette matière leur concours aux autorités locales. »

(4) *Audition du 16 septembre 2009 de M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine.*

définition d'un projet local durable. Toutefois, il doit être noté que les architectes conseils de ces associations ⁽¹⁾ n'ont pas le droit d'assurer des missions de maître d'œuvre ;

– d'intervenir autant qu'il serait nécessaire dans les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme (cf. *supra*).

4. Redéfinir le rôle des architectes des bâtiments de France (ABF) vers des missions de conseil et de contrôle

Recrutés par concours parmi les architectes titulaires du diplôme de spécialisation et d'approfondissement délivré par le Centre des hautes études de Chaillot (sanctionnant une formation post-master ouverte aux architectes qui souhaitent se spécialiser dans la conservation et la restauration du patrimoine architectural et urbain), les 190 architectes des bâtiments de France appartiennent au corps des architectes urbanistes de l'État. Après leur réussite au concours, une formation d'un an leur est délivrée par l'État. Elle est organisée conjointement par l'École nationale des ponts et chaussées et le Centre des hautes études de Chaillot pour préparer les élèves aux missions et fonctions d'encadrement que les ABF ont à assurer au sein des services de l'État.

Intégrant ensuite un des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), les architectes des bâtiments de France possèdent quatre principaux champs de compétence :

– une mission de conservateur des monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère de la culture (cathédrales, essentiellement) et parfois d'administrateur de monuments nationaux pour le compte du Centre des monuments nationaux ou des directions régionales des affaires culturelles ;

– une mission de maîtrise d'œuvre d'entretien et de réparation sur les immeubles classés appartenant à l'État ;

– une mission patrimoniale (avis sur les dossiers de restauration du petit patrimoine communal en vue de l'obtention de subventions, avis sur tous les projets situés dans le périmètre de protection des monuments historiques et dans les sites) ;

– diverses missions visant un développement durable de l'espace (préservation et valorisation des paysages et milieux naturels, insertion de l'architecture contemporaine dans les paysages, réhabilitation du bâti existant, maîtrise de l'urbanisation, conseil et assistance pour la réalisation des documents d'urbanisme, sensibilisation et pédagogie en direction des élus et du public, maintien des savoir-faire, des techniques et matériaux traditionnels).

(1) Les CAUE ont été mis en place par les conseils généraux dans presque tous les départements (90).

Bénéficiant d'une large autonomie de fonctionnement qui a certes pu éviter une dégradation irréversible de notre environnement en certains endroits, le corps des architectes des bâtiments de France a suscité toutefois un certain nombre de critiques relatives à son « *exercice solitaire et très personnalisé du pouvoir* »⁽¹⁾ au travers de constats concernant :

– la faiblesse du pouvoir hiérarchique auquel les ABF sont soumis. Titulaires de compétences propres que leur donne la loi, ils ne relèvent pas des services du ministère de la culture et de la communication, dont ils sont pourtant les agents, mais du ministre lui-même (droit d'évocation) ou du représentant de l'État dans la région (recours contre les avis conformes dans le système en vigueur jusqu'à la publication de l'article 9 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement). Par ailleurs, leur mobilité dépend de leur seul bon vouloir et ne leur est jamais imposée ;

– l'absence de principes directeurs dans les prescriptions qu'ils imposent aux propriétaires d'immeubles laquelle aboutit à d'incompréhensibles changements de doctrine et de méthode lors du remplacement d'un ABF par un autre ;

– leur méconnaissance des réalités économiques qui peut les conduire à bloquer tout un projet d'aménagement, même vital pour une commune ou un territoire, sans explorer aucune autre solution que celle qu'ils proposent ;

– le mépris parfois affiché des conséquences financières ou environnementales qu'emportent leurs décisions pour ceux qui demandent leur avis ;

– l'excès de leurs tâches administratives au détriment de l'exercice, sur le terrain, de leur profession d'architecte du patrimoine. Pour exemple, rappelons qu'en 2008⁽²⁾, ils ont émis 400 000 avis (dont le nombre est évidemment très variable selon les départements) se répartissant ainsi :

Avis des architectes des bâtiments en France

| | Avis conformes | Autres avis | Ensemble des avis |
|--------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|
| <i>Avis favorable</i> | 72 620 | 146 730 | 219 350 |
| <i>Avis défavorables</i> | 12 605 | 168 045 | 180 655 |
| Totaux | 85 225 (21%) | 314 775 (79%) | 400 000 |

Source : Direction de l'architecture et du patrimoine – ministère de la culture et de la communication

(1) Rapport d'information de M. Yann Gaillard - Mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine (Sénat, n° 378, 2001-2002)

(2) Audition du 16 septembre 2009 de M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine.

Par-delà le règlement du dossier relatif à la nature juridique de leurs avis, c'est une réforme d'ampleur qui doit être entreprise, permettant un recentrage des fonctions des architectes des bâtiments de France sur leur rôle de conseil – essentiel pour nombre de collectivités locales –, et sans doute leur changement de nom afin de mieux traduire leurs fonctions (« *architectes de l'État pour la protection et la valorisation du patrimoine* » ?), tandis que les architectes en chef des monuments historiques, qui ne sont fonctionnaires que lorsqu'ils agissent pour le compte de l'État et qui sont mis en concurrence pour les restaurations à mener – ce qui contribue à la baisse des coûts –, pourraient aussi changer de dénomination (« *architectes spécialistes du patrimoine* » ?).

En outre, afin de lutter contre l'impression d'arbitraire qu'éprouvent parfois les interlocuteurs des ABF, il conviendrait de rechercher, dès à présent :

– une réforme des conditions de leur formation initiale ; il paraît en effet nécessaire de procurer aux ABF une expérience pratique de la conduite et des difficultés de la politique patrimoniale des collectivités territoriales. Ainsi, au cours de la formation post-concours qui leur est assurée, il serait, par exemple, nécessaire d'organiser à leur intention des stages dans des services territoriaux chargés de l'urbanisme ;

– une plus grande collégialité dans leur prise de décisions, éventuellement limitée aux seuls avis négatifs ⁽¹⁾ ;

– l'ouverture véritable d'un dialogue tant avec les particuliers et les autres architectes qu'avec les représentants des collectivités territoriales permettant une approche plus réaliste des réalités économiques et celles de la vie quotidienne ;

– la mise en ligne systématique des recommandations types des SDAP.

Ainsi votre rapporteur n'appelle nullement à la disparition du corps des architectes des bâtiments de France mais plutôt à leur recentrage au profit de la valorisation du patrimoine monumental. Ils constituent par leur présence permanente sur le territoire, au milieu des monuments et des zones qu'ils connaissent bien et protègent, aux côtés des collectivités territoriales, un maillon essentiel de la protection du patrimoine, de son « *optimisation* ».

5. Développer la formation continue des responsables de la protection du patrimoine

a) La formation des architectes des bâtiments de France

Architectes du patrimoine dont la spécialité est reconnue de tous, les architectes des bâtiments de France ont accès au système de formation continue mis en place au niveau central par le ministère de la culture et de la communication ainsi qu'à celui mis en place au niveau local, coordonné par les

(1) Les avis défavorables représentent aujourd'hui 8 % du total des avis.

préfectures. Adhérents de l'association nationale des architectes des bâtiments de France, ils bénéficient en outre des renseignements communiqués par son réseau intranet, de ses colloques ⁽¹⁾, des rencontres avec des hommes de terrains et des détenteurs de savoir-faire organisés par la revue de l'association « *La Pierre d'angle* » ainsi que des conventions que cette dernière peut nouer afin de mettre fin à des situations de conflits. C'est avec cet objectif que l'association a par exemple rencontré les fabricants de fenêtres Vélux afin d'élaborer avec eux des normes de fabrication et de pose respectueuses de la conservation des bâtiments anciens et mettre ainsi fin à de fortes incompréhensions.

Mais il s'avère que les formations, si elles viennent pour la plupart conforter des compétences professionnelles dont on ne saurait douter, sont tout à fait insuffisantes pour ouvrir les ABF à des sujets dont ils ne sont pas familiers, ainsi que votre rapporteur l'a indiqué plus haut : techniques contemporaines de restauration moins coûteuses, valorisation économique des territoires, mise en place de procédures de dialogue, prise de décisions collégiales.

Votre rapporteur invite donc le ministère de la culture et de la communication à développer des stages annuels de formation obligatoires non seulement techniques – à la gestion du patrimoine, à la découverte des nouvelles techniques et des nouvelles normes de construction, environnementales – mais également de management : tenue d'un budget, conduite de pourparlers...

b) La formation des maîtres d'ouvrage (élus et particuliers)

Face à la multiplicité des réglementations et des dispositifs mis en place pour la protection du patrimoine, les particuliers et les petites collectivités territoriales sont bien souvent démunis, même si les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement tentent de leur procurer tous les moyens d'information.

Il convient ici de saluer l'importance du rôle joué en ce domaine par les associations de défense du patrimoine, à l'exemple de l'union d'associations *Rempart* créée dès 1966 : ses stages « Monuments historiques », obligatoirement dirigés par un architecte en chef des monuments historiques et encadrés, pour leur partie technique, par des professionnels de la restauration, sont ouverts à toute personne intéressée ⁽²⁾ et permettent aux participants d'acquérir un ensemble de connaissances théoriques et pratiques en matière de sauvegarde du patrimoine. Toutefois, le coût de ces stages atteignant 100 euros – sauf pour les personnes présentées par une association appartenant à l'Union ou pour les bénévoles ayant participé à un de ses chantiers – peut être rédhibitoire pour un grand nombre de personnes intéressées.

(1) Début décembre 2008, un colloque « Aménagement durable et patrimoines, pratiques européennes » réunissait près de 400 participants à Bordeaux.

(2) Audition du 16 septembre 2009 de M. Henri de Lepinay, président de l'Union REMPART

Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics prennent le relais. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pourraient non seulement organiser des stages de formation à la conservation du patrimoine des agents des collectivités territoriales mais aussi réunir toutes les informations règlementaires, comptables ou techniques sur un site dédié à l'information des collectivités territoriales et des particuliers.

Afin de permettre l'instauration d'un véritable dialogue entre leurs services et ceux des collectivités territoriales de leur territoire, les directions régionales devraient, comme cela a été dit, également organiser des rencontres annuelles entre les architectes des bâtiments de France et les élus des collectivités territoriales. Ainsi, les premiers apprendraient à mieux connaître les difficultés pratiques que génère la gestion patrimoniale quotidienne d'une collectivité, tandis que les seconds seraient plus au fait du contenu et des motivations des politiques de protection du patrimoine mises en place sur l'ensemble du territoire départemental.

B. ... POUR EN FAIRE UN ATOUT MAJEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE SUR NOTRE TERRITOIRE

Envié par de nombreux pays, le patrimoine monumental et naturel de la France se caractérise par la diversité extrême de ses biens (grottes et sites préhistoriques, églises romanes, cathédrales gothiques, châteaux Renaissance, forteresses de Vauban, patrimoine industriel du XIXe siècle, constructions Art nouveau, villas et immeubles contemporains...) et de ses sites. Cette richesse indéniable a notamment été reconnue par l'octroi du « *Label du patrimoine européen* » à trois sites ⁽¹⁾ (sur les soixante labellisés à ce jour dans dix-huit États) et par l'inscription sur la liste du patrimoine mondial⁽²⁾ de trente biens culturels et de trois sites naturels (sur les 689 biens et 176 sites inscrits de 186 États)

Si la protection et la sauvegarde d'un tel capital ont pu longtemps paraître ne constituer qu'une lourde charge financière qui devait être consentie au nom d'intérêts mémoriels, culturels ou environnementaux, les bénéfices de leur impact économique et social et de leur influence sur le développement local des territoires sont aujourd'hui incontestés. Les retombées directes et indirectes de la valorisation du patrimoine représentant désormais un enjeu important pour tous les acteurs intervenant dans ce domaine, il convient de mener des politiques conjointes de protection et d'ouverture du patrimoine d'autant que « *pour être durablement sauvegardé, le patrimoine doit avoir une fonction, répondre à un besoin contemporain* » ⁽³⁾.

(1) *Le label destiné à « renforcer le sentiment d'adhésion des citoyens de l'Europe à une identité européenne commune et de favoriser leur sentiment d'appartenance à un espace culturel commun » a été octroyé à l'Abbaye de Cluny (Bourgogne), à la Maison de Robert Schuman, à Scy Chazelles (Lorraine), et à la Cour du Palais des Papes, à Avignon (Provence-Alpes-Côte d'Azur).*

(2) *Comporte les biens que le Comité du patrimoine mondial considère comme ayant une valeur universelle exceptionnelle, la liste peut être consultée sur le site internet : <http://whc.unesco.org/fr/list>*

(3) *Cf. l'introduction de l'Étude nationale des retombées économiques et sociales du patrimoine, précitée.*

1. Créer, dans une logique de réseaux, de véritables destinations touristiques autour du patrimoine

Première destination touristique mondiale, principalement en raison de l'opulence de son patrimoine, la France se doit d'accueillir dans les meilleures conditions mais aussi de gérer des flux de touristes qui ne sont pas toujours sensibilisés à la fragilité des lieux qu'ils visitent et qui se dirigent naturellement tous vers les mêmes destinations : les monuments et les sites les plus connus.

Pour véritablement rentabiliser l'ouverture de biens culturels ou de sites au public, leurs gestionnaires doivent, dans la mesure de leurs moyens et en partenariat avec les collectivités territoriales sur le territoire desquelles ils sont implantés :

- offrir des conditions d'accueil exemplaires à leurs visiteurs, qui généreront de surcroît des recettes indirectes grâce, par exemple, à l'aménagement d'espaces de stationnement et de restauration ou le développement d'hébergements variés (de la chambre d'hôte à l'hôtel étoilé) ;

- proposer des supports de visite, dont les recettes peuvent être aussi importantes : en 2008, les visites guidées ont rapporté 16 millions d'euros et la location d'audio guides, 2 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

- créer des événements autour des monuments ou des sites, à l'exemple des sons et lumières ou des festivals (lesquels présentent l'avantage de fixer localement les visiteurs durant une nuit ou quelques jours) ou des expositions temporaires.

Par ailleurs, des politiques de valorisation doivent être mises en place, non plus au niveau d'un seul lieu mais par l'organisation d'un partenariat entre plusieurs sites d'un même territoire. Une telle stratégie offre plusieurs avantages au niveau d'un territoire :

- elle permet de désengorger les sites les plus fréquentés (et menacés par l'afflux de visiteurs comme l'ont été les Grottes de Lascaux, la pointe du Raz ou le Pont du Gard) en détournant les touristes vers d'autres lieux moins célèbres ;

- elle facilite une mutualisation des ressources entre les sites d'une même zone touristique. À cet égard, la politique menée par le Centre des monuments nationaux (CMN) en Côte-d'Or (Bourgogne) doit être prise en exemple : le CMN a réuni dans un partenariat un monument appartenant à l'État (château de Bussy-Rabutin), un site appartenant au département (Alésia) et un monument appartenant à un propriétaire privé (Abbaye de Fontenay). Engagé sur une même charte de qualité, chaque lieu propose à ses visiteurs un ticket ouvrant droit à la visite des deux autres. Ainsi le château de Bussy-Rabutin qui était le moins fréquenté (25 000 entrées par an) peut bénéficier des 50 000 visiteurs du site

(1) Cf. l'Étude nationale des retombées économiques et sociales du patrimoine, précitée.

d'Alésia et des 100 000 visiteurs de l'abbaye de Fontenay. Le département tire profit des hébergements et restaurations plus nombreux de ceux des touristes qui allongent leur séjour, et les propriétaires privés de l'abbaye bénéficient d'une politique de communication moins onéreuse puisqu'elle est partagée.

2. Orienter vers l'hébergement de prestige le petit patrimoine

À la différence des monuments reconnus d'importance, le repérage de leur « petit » patrimoine par les collectivités territoriales est parfois plus complexe, alors même qu'étant situé au plus près de leur territoire, il permet son appropriation par les habitants et sa valorisation au quotidien. La prise de conscience de la nécessité de promouvoir la sauvegarde, la connaissance et la mise en valeur du patrimoine non protégé par l'État a d'ailleurs contribué à la création de la Fondation du Patrimoine en 1996.

Organisme privé à but non lucratif, son action a été décisive en maints endroits du territoire ainsi que le démontrent chaque année ses bilans d'activité⁽¹⁾ pour identifier les édifices et les sites non protégés et réaliser des programmes de restauration. Mais la fondation a surtout facilité la réintégration des immeubles concernés dans les activités quotidiennes des habitants par l'octroi d'un label qui accorde des avantages fiscaux aux propriétaires désireux de procéder à des travaux, lorsque les opérations ont reçu l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

La valorisation du patrimoine des collectivités territoriales devrait dès lors, pouvoir passer par la transformation, à l'instar des « *Paradores* » espagnols, de certains de leurs monuments en hébergements de prestige : un monument vivant, c'est aussi un monument conservé.

De la même façon, il conviendrait d'accompagner plus généralement les collectivités territoriales dans la valorisation de leur patrimoine monumental « de proximité ». Dans le cadre de schémas départementaux ou régionaux du tourisme, il conviendrait tout d'abord :

- d'identifier les bâtiments, ce qui devrait être facilité par le transfert aux régions des missions de gestion et de conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel (article 95 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) ;

- d'élaborer des projets d'occupation des lieux pour des activités de prestige (hébergement, centres culturels de rencontre⁽²⁾) ;

- de transformer, à moindre coût et en respectant leurs caractéristiques, des bâtiments, et d'assurer la promotion des projets précédemment retenus.

(1) Cf. le site Internet : <http://www.fondation-patrimoine.net/fr/fondation-resultats.php4>

(2) Cf. le site Internet : <http://www.revue-espaces.com/repertoire/2401.association-centres-culturels-rencontre-accr.html>.

Il s'agit sans doute, pour reprendre la belle expression du ministre de la culture et de la communication devant la mission, de « *garder l'âme des choses* » mais aussi de les faire vivre.

3. Développer les filières de formation des artisans d'art

La politique volontariste de restauration et d'entretien des monuments historiques, dans une tradition de haute qualité a permis la sauvegarde de savoir-faire dans les métiers de la pierre, du bois, du métal ou dans des spécialités très pointues (dorure, mosaïque, vitrail...) que de nombreux autres pays ont perdu.

La transmission de ces savoir-faire suppose de longs apprentissages, le plus souvent par la voie du compagnonnage au sein d'entreprises familiales, mais les professionnels sont de fait peu nombreux, au regard de l'importance du marché potentiel, et, du coup, assez onéreux.

D'après une enquête menée en 2002 par le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) et le Centre d'études, de recherches et de formation institutionnelles du sud-est (CERFISE), il existe un déficit important d'entreprises capables d'exécuter les travaux de restauration du patrimoine protégé comme du patrimoine non protégé. En 2005, environ 5 000 compagnons spécialisés (maçons-tailleurs de pierre, charpentiers, couvreurs, maîtres-verriers, menuisiers, restaurateurs de sculptures, de fresques, de mosaïques, doreurs, etc.) travaillaient exclusivement sur 4 800 chantiers de restauration de monuments protégés (dont 3 500 chantiers d'entretien des monuments historiques que le ministère de la culture subventionnait ou finançait directement) et 4 000 spécialistes du bâtiment y travaillaient de façon non exclusive⁽¹⁾.

L'enjeu économique est d'importance. Si 53 400 personnes travaillaient, en 2005, dans le secteur de l'architecture, 33 000 exerçaient leurs talents dans la conservation du patrimoine et, depuis trente ans, la part que représente le marché de la restauration du patrimoine dans l'activité du bâtiment représente plus de la moitié de l'activité du secteur. Or la restauration présente encore des réserves de développement, selon la profession, tant en France qu'en Europe⁽²⁾. Le ministère de la culture et de la communication est donc avec raison extrêmement attentif à cet enjeu prioritaire. Il a multiplié les rencontres entre les professionnels du patrimoine et les ministères concernés par les formations, et a encouragé la création de diplômes, tel celui de « *maçon du patrimoine* » ou plus récemment celui de baccalauréat professionnel, spécialité *Interventions sur le patrimoine bâti* (arrêté du 11 avril 2008)⁽³⁾.

(1) *Rapport d'information sur « la conservation et l'entretien du patrimoine monumental », précité.*

(2) *La réfection de la cathédrale de Cologne a nécessité l'engagement de tailleurs de pierre français.*

(3) *Se préparant en trois ans pour les jeunes issus de troisième et en deux ans pour les jeunes titulaires d'un diplôme de niveau V (CAP ou BEP), il sanctionne l'acquisition de techniques traditionnelles en maçonnerie, charpente ou couverture ainsi que de notions liées à l'intervention sur le bâti ancien (diagnostic, préparation, organisation, suivis de travaux et contrôle). Onze lycées professionnels ont aujourd'hui ouvert de telles préparations.*

Il convient d'accentuer cette politique en menant, dans les collèges et les lycées, une action d'information auprès des jeunes sur les conditions de préparation de ces apprentissages et sur la réalité des métiers sur lesquels ils débouchent, plus particulièrement ceux de la serrurerie, du bois et de la métallurgie lesquels sont affectés par un manque cruel d'artisans ⁽¹⁾. Cette action devrait d'autant mieux réussir qu'est développé l'enseignement artistique de l'école primaire au lycée. Celui-ci a d'ailleurs été conforté par l'arrêté du 11 juillet 2008 fixant l'organisation de l'enseignement de l'histoire des arts à l'école primaire, au collège et au lycée.

(1) Audition du 23 septembre 2009 de M. Jean-Paul Mauduit, président de l'Association des architectes du patrimoine

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation s'est réunie le mardi 6 octobre 2009, sous la présidence de Mme Michèle Tabarot, présidente, pour examiner le rapport d'information de M. Gilles d'Ettore, député.

Mme la présidente Michèle Tabarot. L'ordre du jour de nos travaux appelle l'examen du rapport de la mission d'information sur l'optimisation des dépenses publiques et la suppression des structures publiques inutiles. Je rappelle que cette mission a été créée le 21 juillet dernier pour répondre à la demande du Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, tendant à rassembler des propositions sur ce thème. Je remercie le président-rapporteur, M. Gilles d'Ettore, et les députés membres de la mission d'avoir travaillé vite et d'avoir mené de nombreuses auditions dans un laps de temps très bref. Outre son président-rapporteur, la mission était composée de Mmes Geneviève Levy, Monique Boulestin et Martine Martinel et de MM. Xavier Breton, Bernard Depierre, Gérard Gaudron et Pascal Deguilhem. M. le président-rapporteur, nous vous écoutons avec beaucoup de plaisir.

M. Gilles d'Ettore, président-rapporteur de la mission d'information. Eu égard à la chaleur de cette salle et à la longue audition du ministre de l'éducation nationale, M. Luc Chatel, je serai bref et synthétique.

Je tiens, tout d'abord, à remercier mes collègues membres de la mission et particulièrement MM. Xavier Breton et Pascal Deguilhem et Mme Martine Martinel pour leur participation aux travaux de la mission.

Vu le délai imparti et pour ne pas se disperser, la mission a choisi de centrer ses travaux sur le seul champ des affaires culturelles, en focalisant son attention sur le patrimoine. De ce fait, le rapport d'information de la mission a pour sous-titre : « *La valorisation du patrimoine : un enjeu majeur pour la France* ». C'est avec cet esprit qu'a été abordée la question de l'avis conforme des architectes des bâtiments de France sur lequel je reviendrai ultérieurement. Mais la mission a été au-delà en entendant près d'une vingtaine d'acteurs du domaine culturel.

Le rapport analyse les structures du ministère de la culture et de la communication. Depuis cinquante ans, le nombre de directions du ministère a augmenté considérablement, au fur et à mesure du développement des nouvelles technologies et de l'accroissement des compétences du ministère. Dix directions se sont additionnées les unes aux autres sans qu'aucune politique de rationalisation ne soit jamais mise en œuvre. Une réforme stratégique est en cours. Elle devrait aboutir, *a priori*, le 1^{er} janvier prochain : le ministère devrait être réorganisé en trois directions générales et un secrétariat général chargé de la cohérence de l'ensemble. Sans que ce soit encore officiel, les trois directions générales devraient être : la direction générale des patrimoines, la direction générale de la création artistique et la direction générale des médias et des

industries culturelles. La direction des médias rejoindrait le ministère et ne dépendrait donc plus des services du Premier ministre. La dénomination du ministère « *de la culture et de la communication* » prendrait alors tout son sens.

Cette nouvelle architecture du ministère lui permettra de se concentrer sur ses missions et d'être moins impliqué dans l'action territoriale. S'agissant des opérateurs, soixante-quatre établissements publics, dont diverses écoles d'architecture, sont chargés de déployer cette action. Une réorganisation de ces structures est aussi prévue afin de mieux rationaliser et mutualiser leurs moyens. La Cour des comptes a, en effet, appelé l'attention du ministère sur les risques de dérive en matière de personnel, citant l'exemple du Louvre qui a opéré 378 recrutements en deux ou trois ans, justifiés en partie par l'amplification des horaires d'accueil du public et par ses nouvelles missions. Les délégations de compétences aux établissements publics devraient permettre au ministère de se concentrer sur ses missions essentielles.

Le rapport de la mission évoque également la question des organismes consultatifs. Il en existe encore beaucoup qui ne se réunissent pas ou très peu et dont la fonction semble dépassée. Le ministère de la culture et de la communication doit poursuivre ses efforts de rationalisation.

Il importe que tous ces axes de transformation du ministère soient suivis par la commission des affaires culturelles et de l'éducation car la réforme n'en est qu'à ses débuts. Le ministre a confirmé à la mission qu'il était très impliqué. Sont attendus des résultats probants de rationalisation et d'optimisation des coûts.

S'agissant de la politique du patrimoine, la mission d'information propose, en plus de l'action du ministère de la culture et de la communication, la création d'une agence de moyens, à laquelle le ministre ne semble pas encore acquis. Alors qu'il existe un Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) pour le cinéma et un Centre national du livre (CNL) pour le livre – dont les comités sélectionnent des projets qu'ils soutiennent –, dans le domaine du patrimoine, il n'existe pas d'organisme équivalent. Pourtant, cela confèrerait plus de clarté à la politique patrimoniale.

La mission d'information a interrogé le ministre pour connaître ses priorités dans le domaine patrimonial : s'agit-il d'un nouvel équipement parisien ? D'une politique en faveur de tous les monuments répartis sur l'ensemble du territoire ? D'une politique ciblée de conservation des bâtiments du siècle dernier ou d'autres époques, comme le Moyen-Âge ? N'ayant pas, à ce jour, défini ses priorités, le ministre pourrait, en la matière, recevoir le concours de la commission des affaires culturelles et de l'éducation ; cette dernière pourrait l'aider à déterminer s'il convient de poursuivre l'actuelle politique patrimoniale centrée sur les grands équipements parisiens – de la pyramide du Louvre au musée du Quai Branly – ou s'il est préférable de déplacer le curseur vers la province. Le ministre, qui est un homme de culture et qui incarne parfaitement l'idéal du ministre de la

culture et de la communication, doit pouvoir donner l'impulsion nécessaire aux réformes.

Dans le rapport de la mission, un lien est enfin établi entre le patrimoine et le tourisme. La France dispose d'une réelle richesse patrimoniale. De plus en plus de monuments sont aujourd'hui inscrits et classés mais la question de leur valorisation est posée. L'expérience du Centre des monuments nationaux (CMN) qui gère 96 monuments historiques, de l'Arc de triomphe au Mont-Saint-Michel, est exemplaire à cet égard. Le CMN obtient un équilibre comptable grâce à une gestion en réseau de ses monuments : 6 monuments bénéficiaires permettent de compenser les déficits des 90 autres. L'expérience montre *a contrario* les risques qu'encourerait une décentralisation généralisée du patrimoine national. Il faut veiller à ne pas déséquilibrer l'ensemble. Les collectivités territoriales ont tendance à vouloir récupérer des sites patrimoniaux et des monuments bénéficiaires. Or il est important de conserver un réseau national et de développer des organismes comme le CMN.

Le patrimoine et le tourisme doivent être mis en relation. Le ministre de la culture et de la communication en est convenu devant la mission. Il s'est engagé à travailler avec M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation. L'exemple des aéroports de Paris qui n'offrent aucune incitation à visiter notre patrimoine national montre qu'il existe encore beaucoup d'actions de communication à mener.

Pour maîtriser la dépense publique en matière de patrimoine, il me semble important de développer une réelle politique du mécénat. De vrais professionnels sont nécessaires. C'est d'ailleurs pour cette raison que le CMN s'est doté d'une équipe de professionnels chargés de susciter et de rechercher des actions de mécénat auprès des entreprises et des particuliers.

La conservation du patrimoine n'a de sens que s'il est valorisé. En effet, il ne suffit plus aujourd'hui de le conserver, au risque de le fossiliser. Les actuels dispositifs de défiscalisation et de mécénat en faveur du patrimoine, qui représentent des sommes importantes, ne poursuivent qu'un but : l'ouverture des monuments au public. Or cette seule condition, qui n'est pas toujours respectée, est trop limitée. La mission d'information estime qu'il faut aller plus loin et susciter des mises en réseau des monuments, à l'exemple des *paradores* possédés par l'État espagnol. L'objectif est que le touriste, notamment étranger, puisse trouver, au cours de sa visite, un patrimoine vivant qui lui permette de se restaurer et de se loger. En France, le patrimoine n'est souvent destiné qu'à la visite. Or si le touriste doit effectuer plusieurs kilomètres entre le site visité et le lieu où il pourra se restaurer et dormir, il abandonne.

Quelques mots sur les architectes des bâtiments de France. Il sont très compétents mais ne sont justement pas formés à l'adaptation des bâtiments à de nouvelles formes d'accueil – au bénéfice des personnes handicapées, par exemple

– ou aux exigences de l’environnement. Ils refusent ainsi de donner un avis conforme à l’installation de panneaux solaires dans de nombreuses zones de protection du patrimoine urbain et paysage (ZPPAUP). Pourtant on ne doit pas opposer conservation et valorisation. Rappelons que le Centre des monuments nationaux a mené une étude sur les retombées économiques du Mont-Saint-Michel. Elles sont très positives en termes de commerce, d’entreprises et de métiers d’art.

L’expérience de la ville de Nîmes est également instructive. Un organisme, « Culturespaces », une filiale du groupe Suez, s’y est vu confier, par une délégation de service public comportant des obligations d’investissement, la gestion des arènes et de la Maison Carrée. Les retombées commerciales, comme en termes de fréquentation, sont excellentes. Il ne faut donc pas exclure les délégations de service public à des entreprises privées, sur le modèle de « Culturespaces » à Nîmes, à condition qu’il y ait évidemment un cahier des charges précis.

Sur la politique de gratuité, la mission d’évaluation et de contrôle (MEC) a montré qu’elle ne constituait pas une fin en soi, même si elle permettait, par exemple, aux jeunes de moins de vingt-six ans d’accéder aux musées. Une politique tarifaire mieux ciblée, en faveur des familles notamment, ou une politique de « pack » seraient plus efficaces. Le Centre des monuments nationaux conduit une telle politique : ses visiteurs peuvent acquérir un ticket leur offrant un accès à plusieurs sites sur plusieurs jours ; incités à découvrir différents parcours, leur visite a ainsi de meilleures retombées économiques.

Il s’agit d’autant de pistes à creuser et le ministre nous a assuré qu’il était sur la même ligne : patrimoine et tourisme doivent être liés sur tout le territoire. Les fonctionnaires du ministère de la culture et de la communication doivent changer d’état d’esprit à ce sujet ; ils ne doivent pas s’occuper uniquement de conservation et d’archéologie. C’est une politique dynamique qu’ils doivent développer, notamment en période de crise économique.

Le rapport aborde bien entendu la question de l’avis conforme ou simple des architectes des bâtiments de France, laquelle préoccupe nombre de députés, mais sans arrêter de solution définitive. Le Sénat a refusé de remettre en cause le dispositif des avis conformes. Pour ses défenseurs, l’État doit assurer un rôle de gardien du temple et garder la mainmise sur le patrimoine. À l’opposé, ceux qui le récusent rappellent le sentiment de trahison qu’éprouvent les maires des communes comportant des zones de protection du patrimoine urbain et paysager (ZPPAUP), par rapport aux contrats de départ : ces zones sont des contrats entre les maires et l’État et il n’est, du coup, pas normal qu’en fin de parcours une seule des deux parties en présence décide. Le rapport rappelle les termes du débat mais estime qu’il convient, avant de trancher, d’attendre les conclusions de la mission ministérielle sur l’avenir des ZPPAUP créée par le ministre de la culture et de la communication et composée notamment de trois députés, dont moi-même, et de trois sénateurs.

Les ZPPAUP ont été créées en 1983, au début de la décentralisation. Depuis vingt-six ans, elles fonctionnent sur le même modèle ; dès lors, se pose la question de leur évolution, au-delà même du débat sur l'avis conforme des architectes des bâtiments de France. Les conclusions de la mission ministérielle devraient l'aborder et faire l'objet d'un consensus politique, comme l'a souligné le ministre, pour régler au passage le problème du rôle des architectes des bâtiments de France dans les ZPPAUP. Il ne s'agit en aucun cas de supprimer les architectes des bâtiments de France.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Les architectes des bâtiments de France doivent se recentrer sur leurs missions.

M. Gilles d'Ettore, président-rapporteur de la mission d'information. Ce sont des personnes très compétentes mais trop isolées. Et il existe aujourd'hui une iniquité de traitement des demandes d'autorisation de travaux ou de construction sur le territoire à laquelle il faut mettre fin : en fonction des villes, les décisions ne sont pas les mêmes. Le problème de l'iniquité de traitement a été abordé lors de l'audition du président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France. Reconnaisant son existence, il a néanmoins estimé que seuls les ABF étaient en mesure de prendre les décisions protectrices du patrimoine.

Le rapport a été adopté à l'unanimité par la mission ce matin.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Le rapport de la mission d'information qui vient de nous être présenté est passionnant et je souhaite qu'il soit communiqué au ministre de la culture et de la communication. Il faudra ensuite prolonger les travaux de cette mission afin de mesurer la mise en application de ses préconisations.

M. Xavier Breton. En tant que membre de la mission, je me félicite tout d'abord de son champ, novateur, d'investigation : l'optimisation de la dépense publique et la suppression des structures inutiles. Je veux ensuite souligner la passion qu'a mise le rapporteur dans la conduite de ses travaux. Enfin, si le rapport balaie de nombreuses problématiques, je voudrais en souligner plus particulièrement deux axes essentiels :

– il insiste sur la nécessité de poursuivre et d'encourager les efforts actuels de recentrage du ministère à travers la révision de l'organigramme de ses services, la réorientation de sa politique immobilière grâce à une réduction drastique de ses sites d'implantation, notamment à Paris, la réduction du nombre de ses organismes consultatifs et le regroupement de ses opérateurs. Il y a lieu de se réjouir du soutien apporté par le ministre à ces orientations lors de son audition par la mission ;

– il souligne ensuite l'importance de la recherche d'une amélioration de la politique du patrimoine, non pas par une réduction des moyens mis en œuvre mais par une meilleure organisation et une meilleure préparation en amont des décisions. Ainsi, afin d'éviter les dépassements des budgets prévisionnels et les

retards qui affectent régulièrement les grands chantiers culturels, il convient de renforcer leur programmation et leur évaluation avant la passation des marchés. De même, il est à juste titre indiqué dans le rapport que la dimension architecturale doit être intégrée au plus tôt dans les politiques d'urbanisme, notamment dans les règlements des zones de protection du patrimoine urbain et paysager (ZPPAUP) ou dans les schémas de cohérence territoriale.

La formation initiale et continue des artisans d'art et des architectes est également évoquée. Au total, il faut sortir d'une vision trop figée du patrimoine, lequel recouvre aussi une dimension économique et culturelle. Dans cette logique, il faut développer l'enseignement de l'économie du patrimoine à l'Université. Mais il convient aussi d'éviter de basculer dans le tout économique, comme c'est désormais le cas dans le sport. L'argent ne doit pas tout commander et il faut souligner le rôle essentiel que jouent les associations de défense du patrimoine en ce domaine.

M. Marc Bernier. En ma qualité de rapporteur pour avis de la commission sur le patrimoine, je salue le grand intérêt du rapport qui, à l'issue d'une approche transversale des sujets, formule une série de propositions que je partage largement. Je me félicite qu'il rappelle le grand succès des Journées du patrimoine. Par ailleurs, il aborde à juste titre la question, qui n'est d'ailleurs pas nouvelle, de l'avenir des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et du rôle important qu'elles peuvent jouer en matière de coordination notamment avec les collectivités territoriales. À cet égard, il convient de souligner le grand intérêt des tables rondes qui, organisées par les DRAC, permettent la réunion des différents acteurs du patrimoine ainsi que la tenue d'échanges fructueux.

M. le rapporteur Gilles d'Ettore. Dans cette perspective, je rappelle que les services départementaux de l'architecture et du patrimoine ne devraient plus être isolés puisqu'ils doivent être regroupés au sein des DRAC, le 1^{er} janvier prochain. Cette politique a été approuvée par l'ensemble des intervenants devant la mission.

M. Marc Bernier. Le rapport traite également avec pertinence du rôle que peut jouer le patrimoine en faveur du tourisme. Il faut valoriser les accompagnants qui concourent à la découverte du patrimoine et améliorer l'accueil des personnes handicapées et de leurs familles. Il faut également insister, comme le fait le rapport, sur la formation des artisans d'art.

Mme Martine Martinel. À défaut d'avoir pu participer à toutes les réunions de la mission du fait de leur programmation sur une très courte période, j'ai fait parvenir à la mission quelques observations écrites. À l'évidence, il aurait été souhaitable de disposer de davantage de temps car de nombreux axes de travail de la mission méritaient d'être approfondis. Je salue cependant la qualité du rapport tout en regrettant la radicalité de certains propos ainsi que celle de l'intitulé de la mission lequel constitue l'exemple même de ce qu'il conviendrait

d'éviter à l'avenir. Il ne faut pas accabler un ministère qui fête cette année ses cinquante ans...

Mme la présidente Michèle Tabarot. Si le délai a été si bref – ce que je regrette aussi – c'était pour répondre à la demande du Président Bernard Accoyer.

Mme Monique Boulestin. À mon tour, je regrette de n'avoir pu participer, en raison du calendrier retenu, aux réunions de la mission. À la lecture du rapport, je constate certes qu'est évoquée la réduction du nombre des directions d'administration centrale du ministère mais que le devenir de la direction du livre n'y est pas précisé. Elle semble avoir disparu en tant que telle. Est-elle noyée dans un vaste ensemble ? Ce serait très regrettable. Elle avait un caractère emblématique et jouait un rôle très important, notamment dans le développement des bibliothèques municipales à vocation régionale.

M. le rapporteur Gilles d'Ettore. La direction du livre a été intégrée dans la direction des industries culturelles.

Mme Monique Boulestin. Mais le livre ne relève pas des industries ! La lecture n'est pas une activité de consommation courante. La suppression de la direction peut même donner l'impression que l'on se désintéresse du sujet et que l'on privilégie le « tout marchand ». Enfin, je voudrais aussi souligner à mon tour la nécessité de soutenir l'effort de formation aux métiers d'art.

M. le rapporteur Gilles d'Ettore. S'agissant de la formation aux métiers d'art, le rapport souligne son importance et en se félicitant de la création en 2008 du baccalauréat professionnel spécialité « Interventions sur le patrimoine bâti ». Faute de temps, les thèmes de la transmission des savoirs artisanaux et du développement du compagnonnage n'ont pas pu être approfondis. Il faudra y revenir. De même, les voies d'une meilleure participation des artisans d'art aux appels d'offre des marchés publics devraient être recherchées.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Ce pourrait être l'objet d'une future mission.

M. Frédéric Reiss. Il s'agit d'un excellent rapport. Le patrimoine et le tourisme sont en effet très liés. Il faut améliorer l'accès des sites touristiques et adapter les tarifs d'entrée. Par ailleurs, j'adhère aux constats intéressants que fait le rapport sur les architectes des bâtiments de France. Les maires, souvent confrontés à leurs décisions arbitraires dès lors qu'elles varient d'un territoire à l'autre, sont complètement démunis face à leurs décisions. Il faut absolument, comme le propose le rapport, harmoniser leurs pratiques sur l'ensemble d'un territoire et revoir la question du périmètre de covisibilité de 500 mètres autour des monuments historiques.

M. le rapporteur Gilles d'Ettore. Il existe déjà des souplesses au régime de la covisibilité. Il est cependant inadmissible que dans une république moderne, les architectes des bâtiments de France, dont la formation et la qualité sont

certaines et ne sont pas en cause, soient comme investis d'une « charge royale » ; que leurs décisions soient incontestables et leurs pratiques différentes. C'est pourquoi, le rapport propose notamment d'harmoniser ces dernières. Il convient de réformer la profession, non pas en s'en prenant à ses représentants mais en instaurant un dialogue entre eux et les collectivités territoriales.

M. Frédéric Reiss. Je signale aussi la nécessité de s'occuper de l'entretien des orgues d'églises, qui sont des immeubles par destination.

M. le rapporteur Gilles d'Ettore. C'est effectivement un sujet qui mérite attention.

La Commission a autorisé, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXES

ANNEXE 1

COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION

| | Groupe politique |
|--|-------------------------|
| M. Gilles d'Ettore, président-rapporteur | UMP |
| M. Xavier Breton | UMP |
| M. Bernard Depierre | UMP |
| M. Gérard Gaudron | UMP |
| Mme Geneviève Levy | UMP |
| Mme Monique Boulestin | SRC |
| M. Pascal Deguilhem | SRC |
| Mme Martine Martinel | SRC |

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION

(par ordre chronologique)

- **M. Thierry Tuot**, conseiller d'État
- **Cour des comptes** – **M. Jean Picq**, président de la troisième chambre de la Cour des comptes
- **Association *La Demeure historique*** – **M. Jean de Lambertye**, président
- **Association *Union REMPART*** – **M. Henri de Lepinay**, président
- **Inspection générale des affaires culturelles** – **M. Patrick Olivier**, chef du service de l'Inspection générale des affaires culturelles
- **Établissement de maîtrise d'ouvrage culturel (ÉMOC)** – **M. Jean-Claude Dumont**, président
- **Centre des monuments nationaux** – **Mme Isabelle Lemesle**, présidente du Centre des monuments nationaux et **Mme Alima Marie**, directrice des relations extérieures
- **Direction de l'architecture et du patrimoine** – **M. Michel Clément**, directeur de l'architecture et du patrimoine
- **Inspection générale des finances** – **M. François Auvigne**, inspecteur général des finances, responsable de la révision générale des politiques publiques pour le ministère de la culture et de la communication
- **Agence Mimram** – **M. Marc Mimram**, architecte ingénieur
- **Mme Françoise Benhamou**, économiste de la culture (Université de Paris XIII)
- **CGT Culture** – **M. Nicolas Monquaut**, secrétaire général
- **CFDT Culture** – **Mme Dominique Gerin**, secrétaire générale adjointe
- **SNAC-FO** – **M. Roger Martinez**, secrétaire général, **M. Philippe Tinchant**, vérificateur des monuments historiques, **M. Paul Bardoux**, architecte des Bâtiments de France, et **Mme Cécilia Rapine**, membre du syndicat
- **Sud-Culture-solidaires** – **M. Dominique Noël**, secrétaire général et **M. Alain Nafilmyan**, documentaliste recenseur des monuments historiques
- **Ministère de la culture et de la communication** – **M. Guillaume Boudy**, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication
- **Inspection générale de l'architecture et du patrimoine** – **M. Jean-Louis Martinot-Lagarde**, chef du service de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine

- **Association nationale des architectes des bâtiments de France – M. Frédéric Auclair**, président
- **Association des architectes du patrimoine – M. Jean-Paul Mauduit**, président
- **M. Frédéric Mitterrand**, ministre de la culture et de la communication