



319

NUMÉRO

Vendredi 17 octobre 2008

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LES POLITIQUES DE CONSERVATION DU PATRIMOINE MONUMENTAL

RAPPORTEUR :
JEAN-JACQUES AILLAGON
AU NOM DE LA SECTION
DU CADRE DE VIE PRÉSIDIÉE PAR
BERNARD QUINTREAU

**Assemblée plénière
des 21 et 22 octobre 2008**

Enjeu de l'action publique depuis plus de deux siècles, mais aussi enjeu de société et enjeu économique, le patrimoine monumental est protégé, admiré mais pourtant menacé. De nombreux monuments sont en état de « péril sanitaire », d'autres sont progressivement laissés à l'abandon parce que leurs propriétaires, publics ou privés, peinent à en assumer la charge.

Face à l'ampleur des besoins, les moyens financiers sont insuffisants. Ceux qui proviennent du budget de l'État semblent stagner. L'incertitude plane parfois sur la pérennité des mesures fiscales favorables au patrimoine, suscitant l'inquiétude.

Pourtant, la conservation, l'enrichissement et la connaissance du patrimoine monumental sont des objectifs qui devraient rassembler les Français. Il appartient donc à l'État, à l'ensemble des collectivités territoriales et à la société de se mobiliser à cet effet.

Le Conseil économique, social et environnemental examine notamment quels moyens mettre en œuvre pour que la culture du patrimoine reste une référence partagée par tous les Français, quels que soient leur âge, leur condition, leur origine. Il s'attache ensuite à déterminer comment renforcer l'efficacité de la protection de nos monuments, par une clarification de leur propriété, quand elle est publique, et la conduite des politiques de protection au plus près des territoires. Il s'interroge également sur les réponses à apporter au besoin urgent de ressources financières plus importantes et stables, en privilégiant les synergies entre les différents modes de financement. Enfin, il met l'accent sur les métiers du patrimoine, dont le dynamisme est indispensable à la conduite des chantiers et à l'équilibre économique de la filière.

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 21 et 22 octobre 2008.

CHAPITRE I : CONSTAT

La volonté de protection du patrimoine monumental, perçu comme un élément essentiel de l'identité culturelle de notre pays, n'a cessé de se renforcer et d'étendre son champ d'intervention. Pourtant, la question de l'effort que la France doit consentir pour préserver le patrimoine que chaque période historique lui transmet en héritage suscite de vifs débats. Ils sont alimentés par de nombreux rapports qui soulignent les lacunes des politiques publiques en ce domaine et en pointent les dysfonctionnements.

L'action publique, d'abord à l'initiative de l'État, s'est appuyée sur une administration spécialisée et des moyens budgétaires dédiés, complétés par un système d'incitations fiscales. Depuis quelques années, au rythme notamment des lois de décentralisation, les collectivités se sont elles aussi impliquées dans la sauvegarde du patrimoine, d'abord d'intérêt local ou régional protégé ou non, puis de monuments historiques classés ou inscrits dont certains appartenaient encore il y a peu à l'État.

Parallèlement, en partie grâce aux traditions et aux savoir-faire perpétués par les artisans et les compagnons, et à un maillage dense de monuments aux mains de propriétaires passionnés, la société française s'est convaincue de l'importance de l'enjeu. La vitalité des associations qui participent à la sauvegarde et à la mise en valeur des monuments, les rôles de relais et d'appui qu'elles assument sur le terrain, en témoignent, tout comme l'importance du mécénat.

L'entretien et la restauration du patrimoine représentent également un secteur économique dynamique, riche de nombreuses entreprises artisanales et PME, et de milliers d'emplois qualifiés. La contribution des monuments à l'attractivité touristique de la France n'est plus à démontrer. Cette richesse est également l'un des principaux vecteurs de développement culturel, au plus près du citoyen et à travers tout le territoire.

Pourtant, la pérennité des monuments protégés, inscrits ou classés, n'est pas totalement assurée. Des rapports officiels dénombrent ceux qui sont plus ou moins gravement menacés. Les efforts des pouvoirs publics, en matière de protection comme en termes de moyens financiers affectés, paraissent parfois se relâcher. Il en résulte une perte de confiance des acteurs, renforcée par les craintes de remise en cause des dispositifs fiscaux, et une fragilisation du tissu économique dans le secteur du patrimoine. Au total, si l'on considère ces effets négatifs, cumulés à ceux de certaines évolutions caractéristiques de la société française, c'est la culture même du patrimoine qui pourrait bien être menacée.

CHAPITRE II : PROPOSITIONS

La conservation du patrimoine monumental étant un objectif d'intérêt général reconnu, toutes les énergies doivent être mobilisées. Le Conseil économique, social et environnemental propose à cet effet quatre axes d'actions.

1 - MIEUX DÉVELOPPER ET PARTAGER LA CULTURE DU PATRIMOINE

- **L'amélioration de l'action des pouvoirs publics** constitue l'un des premiers objectifs à atteindre.

Elle nécessite tout d'abord une meilleure coordination des interventions des institutions culturelles, dont les actions sont foisonnantes mais ne paraissent pas toujours convergentes. Il appartient à l'administration centrale du patrimoine et de l'architecture de veiller à cette cohérence ainsi qu'à la mise en valeur des actions conduites. Les DRAC doivent pour leur part être attentives, dans le même esprit, à celles menées par les collectivités locales, les associations ou les propriétaires privés.

Elle nécessite également de mettre l'accent sur le rôle du secteur éducatif. Notre assemblée insiste sur l'importance de la place de l'enseignement de l'histoire à l'école, sur l'aménagement du temps scolaire aux fins de découverte du patrimoine local, sur la mise en œuvre conjointe des crédits « culture » et « jeunesse » pour développer les chantiers de restauration ouverts aux jeunes.

- **Il s'agit ensuite d'amplifier la mobilisation de tous les acteurs concernés, en commençant par les médias.**

Des objectifs d'accès à la culture du patrimoine doivent être fixés aux sociétés publiques de télévision et de radio lors de la rédaction de leurs cahiers des charges.

Pour ce qui concerne la presse, le Conseil préconise qu'un programme croisé associant les moyens des directions du développement des médias et de l'architecture et du patrimoine, ainsi que du Centre national du livre, soutienne les initiatives de la presse quotidienne régionale en faveur de la diffusion de la culture du patrimoine.

L'édition culturelle demeurant un secteur fragile, il apparaît souhaitable de maintenir entre l'édition publique et l'édition privée des règles équitables pour l'accès à l'information et à la documentation, notamment iconographique.

Pour favoriser les synergies, notre assemblée propose l'organisation tous les deux ans « d'assises régionales du patrimoine » rassemblant les acteurs publics et privés, dont les régions seraient les organisatrices, et dont les travaux seraient fédérés tous les cinq ans au sein d'assises nationales.

2 - COORDONNER L'ACTION PUBLIQUE POUR UNE PROTECTION PLUS EFFICACE

Notre assemblée est convaincue que si l'État joue un rôle historique en matière de patrimoine, l'avenir de celui-ci relève de la responsabilité conjuguée de tous les degrés d'organisation de la collectivité et, partant, d'une clarification des règles qui président à l'action conjointe de l'État et des collectivités territoriales.

- **La propriété publique des monuments est en effet très hétérogène et mérite d'être revisitée.**

Elle résulte d'une logique historique, voire d'aléas de l'histoire récente : la propriété des cathédrales par l'État est ainsi la conséquence de la loi de séparation de 1905. **Toute entreprise de clarification passe donc par une redéfinition du périmètre des monuments appartenant à l'État**, comme l'avait entreprise la mission conduite en 2003 par René Rémond. Notre assemblée estime aujourd'hui nécessaire d'entreprendre une nouvelle réflexion à ce sujet, de manière plus large encore. Il s'agirait d'élaborer les critères qui permettraient à l'État de proposer à des collectivités locales de devenir propriétaires de monuments lui appartenant et, inversement, de lui céder la propriété de monuments leur appartenant mais dont la taille et l'importance font qu'ils constituent pour elles une charge disproportionnée.

Ce double mouvement de transfert permettrait d'affirmer clairement quel est le cœur du patrimoine à l'égard duquel l'État a des responsabilités fortes et exclusives.

La situation des cathédrales, dont certaines sont des édifices majeurs, alors que d'autres sont plus modestes, mériterait une attention particulière. Leur affectation à l'État résulte en effet d'un critère purement religieux : leur fonction de siège épiscopal. Un transfert de ces monuments aux départements ou aux régions pourrait être examiné, l'État pouvant conserver la propriété de certaines d'entre elles pour des motifs par exemple liés à l'histoire nationale. Il « adopterait », en contrepartie de ces transferts, d'autres édifices en raison de leur caractère particulièrement remarquable.

S'agissant du Centre des monuments nationaux, le Conseil estime souhaitable que cet établissement se dote d'une maîtrise d'ouvrage renforcée, mais juge disproportionné qu'on suscite sur le territoire des maîtrises d'ouvrage territoriales, alors qu'il devrait être possible de s'appuyer sur des structures existantes.

- **Les politiques patrimoniales gagnant à être mises en œuvre au plus près des territoires, l'avis s'interroge sur un possible partage de la décision de protection.**

La maturation des politiques patrimoniales des collectivités territoriales rend en effet souhaitable cette réflexion. C'est pourquoi, plutôt que d'envisager un transfert systématique aux régions de la décision d'inscription à l'inventaire supplémentaire, notre assemblée recommande d'engager une expérimentation de cette mesure dans des régions pilotes, assortie d'une délégation pluriannuelle des crédits d'intervention. Dans l'hypothèse où ce transfert serait ensuite généralisé, l'inscription prendrait la forme d'un label déclinable régionalement, l'État restant responsable du classement.

- **Enfin, le Conseil appelle à une meilleure coordination des différentes politiques de l'État.**

Ce besoin de coordination se fait sentir à l'égard du patrimoine monumental notamment dans l'application des règles relatives à l'urbanisme, à la protection des sites, à celle de l'environnement, à l'articulation desquelles se situe souvent le Préfet de région. Le Conseil estime qu'une simplification des textes s'impose. Les citoyens confrontés à cette complexité doivent pouvoir obtenir des réponses claires, dans des délais tolérables. Le silence gardé par l'administration devrait généralement valoir acceptation.

3 - AFFECTER AU PATRIMOINE MONUMENTAL DES RESSOURCES SUFFISANTES ET PÉRENNES

Ce débat est sensible et récurrent.

- **Le Conseil estime qu'il convient tout d'abord de réaffirmer le rôle moteur des crédits de l'État.**

Pour être adapté à l'ampleur des besoins, leur niveau devrait s'établir à environ 400 millions d'euros de crédits de paiement, issus pour partie de la dotation budgétaire et pour partie d'une ressource spéciale renouvelable. Compte tenu de l'importance de la stabilité des crédits, la dotation budgétaire devrait s'inscrire dans un programme clairement affiché d'investissement pluriannuel. La ressource spéciale pourrait provenir d'une contribution d'intérêt général instaurée sur les jeux de loterie, fixée par exemple entre 0,5 et 1 % du chiffre d'affaires de la Française des Jeux, ce qui pourrait générer entre 45 et 90 millions d'euros.

La répartition et l'usage des crédits devraient mieux tenir compte des besoins des collectivités locales, surtout quand le coût des travaux sur leurs monuments dépasse leurs facultés financières. La part des crédits « monuments historiques » dédiée aux besoins des propriétaires privés est par ailleurs aujourd'hui trop faible.

Ces efforts devraient s'accompagner de la mobilisation d'un financement exceptionnel d'urgence, comme cela a pu être fait dans le passé, pour faire face à la situation de péril sanitaire de nombreux monuments. Cette somme pourrait provenir de diverses origines, comme par exemple l'attribution d'une partie de la somme issue de l'ouverture envisagée du capital de la Française des Jeux.

- **Notre assemblée souligne également le besoin de stabilisation de l'outil fiscal existant.**

Il convient surtout, pour le Conseil, de veiller à la pérennité du régime de défiscalisation spécifique à ces monuments, dont l'intérêt général est avéré. Le programme dit Malraux devrait être également conservé dans son principe, au moins s'agissant de la stabilité des immeubles, de leur clos et couvert.

Le Conseil forme par ailleurs le vœu d'une généralisation du taux de TVA réduit de 5,5 % pour les travaux sur les monuments historiques.

- **Enfin, l'outil que constitue le mécénat doit encore être développé.**

Notre assemblée formule deux propositions en ce sens. Elle souhaite tout d'abord la confirmation de la possibilité pour les monuments historiques privés d'accéder aux dispositions générales de la loi sur le mécénat, à condition que les dons en leur faveur transitent par une association agréée et que l'utilisation des fonds soit clairement encadrée.

Elle recommande ensuite que soit établie tous les trois ans une liste de cent monuments « d'intérêt national majeur », en mains publiques ou privées. Les dons consentis en leur faveur par les entreprises bénéficieraient de la réduction d'impôt de 90 % accordée actuellement aux achats de « trésors nationaux » pour le compte des collections publiques. Ces dons devraient être affectés exclusivement aux travaux sur les monuments.

Concernant l'ouverture du dispositif « trésors nationaux » aux particuliers, le Conseil, constatant les avantages mais aussi les inconvénients qu'aurait une telle mesure, préconise le *statu quo*.

4 - SOUTENIR LES MÉTIERS DU PATRIMOINE

- **Les architectes en charge du patrimoine devraient être parmi les premiers professionnels à en bénéficier.**

Les mesures à prendre doivent permettre de développer cette compétence spécifique et l'aider à s'employer.

Le Conseil souhaite que la connaissance des monuments historiques soit renforcée dans un certain nombre d'écoles d'architecture, par la mise en place d'une option solide.

Il formule également plusieurs préconisations destinées, dans le respect de l'ouverture à la concurrence en Europe, à renforcer les règles d'exercice de leur profession par les Architectes en chef des monuments historiques (ACMH), s'agissant notamment de leur mandat. Le maintien de leurs responsabilités devrait avoir pour corollaire une augmentation de leur nombre et une ouverture de la maîtrise d'œuvre des travaux ne concernant pas strictement la restauration du monument.

Notre assemblée demande également que le rattachement des services départementaux de l'architecture et du patrimoine aux DRAC soit conduit à son terme. Les fonctions et compétences des architectes des bâtiments de France doivent être valorisées.

- **Par ailleurs, l'ouverture aux architectes libéraux qui ont développé une compétence particulière mérite d'être poursuivie.**

Il serait ainsi souhaitable que tous les travaux d'équipement à l'intérieur des monuments historiques qui ne relèvent pas de problématiques de restauration soient confiés plus systématiquement à de tels professionnels.

Dans le prolongement de ces mesures, **le Conseil forme le vœu qu'une réflexion globale soit entreprise sur la question des nouveaux usages des monuments historiques**, des conditions de leur réaffectation grâce notamment à l'insertion de constructions contemporaines de qualité. L'usage d'un monument historique est la meilleure garantie de sa sauvegarde.

- **Notre assemblée souligne enfin l'importance, au regard des savoir-faire, de l'économie et de l'emploi, des compétences professionnelles variées mises en œuvre dans le secteur des monuments historiques.**

Une meilleure reconnaissance des métiers passe par un renforcement de l'acquisition des techniques traditionnelles et une mise en réseau à l'échelle européenne. Les services de l'État et des collectivités publiques emploient de tels « ouvriers d'art ». Le Conseil souhaite que l'État ne se prive pas de ces compétences spécialisées pour des raisons de diminution statistique du nombre d'emplois.

Le développement des métiers de l'exploitation, qui sont naturellement liés au secteur du tourisme, doit se poursuivre. L'installation d'équipements utiles de ce point de vue dans des monuments pourrait donner lieu à la mise en œuvre de formules de financement originales associant secteur public et secteur privé.

Jean-Jacques AILLAGON

Né le 2 octobre 1946
à Metz (Moselle)



Mandats

- Membre du Conseil économique, social et environnemental, groupe des personnalités qualifiées, membre de la section du cadre de vie
- Conseiller régional de Lorraine

Situation professionnelle

- Président de l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles

Autres fonctions

- Président de Dissonances, orchestre dirigé par David Grimal

Formation

- DEA d'histoire de l'art
- Professeur d'histoire et de géographie

Activités professionnelles antérieures

- Directeur de Palazzo Grassi (Venise)
- Président de TV5 Monde
- Ministre de la Culture et de la communication
- Président du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou
- Directeur des Affaires culturelles de la Ville de Paris
- Directeur de la vidéothèque de Paris
- Administrateur du Musée national d'art moderne
- Sous-directeur de l'École nationale supérieure des Beaux-arts
- Professeur au Lycée Edmond Perrier de Tulle (Corrèze)