

26 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS **PATRIMOINE**

1. UN BUDGET QUI RÉPOND À UNE CRISE EXCEPTIONNELLE

A. LE LOURD TRIBUT PAYÉ PAR LE SECTEUR DES PATRIMOINES À LA CRISE SANITAIRE

1. Un secteur profondément affecté en 2020 par la crise sanitaire

La crise sanitaire a frappé de plein fouet le secteur des patrimoines. Depuis la mi-mars, **l'activité des établissements patrimoniaux et des chantiers est profondément affectée par cette crise**, avec des conséquences dramatiques sur les musées, monuments et sites ouverts à la visite et sur les entreprises de restauration du patrimoine, les métiers d'art, les opérateurs de fouilles archéologiques et les cabinets d'architecture.

Les mesures de lutte contre l'épidémie de la Covid-19 sont à l'origine de **lourdes pertes**. Les établissements recevant du public ont enchaîné, depuis la mi-mars, des périodes d'interruption totale de l'activité avec des périodes d'activité dégradée, du fait des réductions de jauges nécessaires au bon respect des contraintes de distanciation physique. Les établissements les plus dépendants des recettes de billetterie ont logiquement connu les plus lourdes pertes. Même si les chantiers ont rapidement été autorisés à reprendre après la mise en place du premier confinement et ne sont pas affectés par le confinement actuel, ils sont moins nombreux et fonctionnent sur un rythme ralenti par rapport aux années précédentes.

Une étude du département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture, parue au mois de juillet 2020, évaluait à **640 millions d'euros la perte de chiffre d'affaires pour les patrimoines, hors architecture, au cours de l'année 2020**. Ces estimations des pertes devraient être révisées à la hausse avec la mise en place du second confinement. Même s'il a des répercussions plus faibles que le premier confinement, dans la mesure où les chantiers sont autorisés à poursuivre leur activité et où les établissements recevant du public fonctionnaient déjà selon un rythme dégradé, il vient briser la dynamique de reprise progressivement amorcée depuis l'été. Le secteur des patrimoines serait pénalisé s'il était maintenu tout au long du mois de décembre, les fêtes de fin d'année étant généralement une période d'assez forte activité pour les établissements recevant du public.

Les mesures de lutte contre l'épidémie se traduisent aussi par d'importants **surcoûts**, estimés à 20 millions d'euros. L'application des protocoles sanitaires aurait renchéri le coût des chantiers d'environ 10 %. La mise en place du télétravail, le renforcement de la politique de numérisation et les contraintes pesant sur l'accueil des visiteurs ont également entraîné de nouvelles dépenses pour les établissements.

2. Des perspectives toujours dégradées à court et moyen termes

Les perspectives du secteur des patrimoines au cours des deux années à venir restent **très dégradées** sous l'effet de différents facteurs.

a) Des perspectives d'activité faible et irrégulière dans les mois à venir face à la persistance de l'épidémie

L'activité devrait demeurer à un **niveau faible et irrégulier pendant au moins tout le premier semestre 2021**. Le secteur des patrimoines s'attend donc à ce que les pertes continuent de s'accumuler.

Le DEPS avait par ailleurs observé, dans son étude du mois de juillet, que la restauration du patrimoine, les opérations archéologiques et l'architecture constituaient trois secteurs d'activités pour lesquels l'impact de la crise risquait d'être encore plus important en 2021 et 2022, du fait de leur forte dépendance à l'industrie du bâtiment et des travaux publics et de leur fonctionnement en projet de plus d'un an.

b) Plusieurs incertitudes pesant sur le niveau d'activité

Les établissements patrimoniaux sont très **dépendants du niveau de la fréquentation**. Même si les touristes français se sont montrés au rendez-vous cet été, **l'absence quasi-totale des touristes étrangers en 2020 pèse sur les résultats des plus grands établissements**.

En 2019, les touristes étrangers représentaient 81 % des visiteurs du château de Versailles, 71 % des visiteurs du musée du Louvre, 65 % des visiteurs du musée d'Orsay et 57 % des visiteurs du musée de l'Orangerie. Les pertes de fréquentation observées sur l'année 2020 se sont traduites par des pertes de billetterie encore plus importantes, dans la mesure où une part significative des visiteurs français bénéficie de dispositifs de gratuité. Au musée du Louvre, la part des publics gratuits, généralement située aux alentours de 40 %, est ainsi passée à 60 % en 2020. Le redémarrage du tourisme international paraît difficilement envisageable à ce stade avant septembre 2021. Les principaux opérateurs espèrent renouer avec leurs niveaux de fréquentation habituels aux alentours de 2023-2025.

De leur côté, les entreprises de restauration des monuments historiques restent inquiètes des conséquences du **faible nombre d'opérations initiées par des communes au cours de l'année 2020 du fait des élections municipales**. Les collectivités territoriales jouent en effet un rôle essentiel, soit en tant qu'initiateur d'opérations sur leurs monuments, soit en tant que co-financiers d'opérations sur des monuments situés dans le périmètre de leur ressort territorial. Le report des élections municipales de mars à juin a rallongé la période durant laquelle aucune décision n'a été prise par les conseils municipaux en matière de patrimoine. Peu d'appels d'offres ont été publiés en 2020 en comparaison des années précédentes.

c) Les craintes liées à l'affaiblissement du mécénat culturel

De fortes incertitudes pèsent dans les années à venir sur le niveau du mécénat, compte tenu de la **chute de cette ressource en 2020**. Elle est particulièrement marquée pour le financement des projets soutenus par les associations de sauvegarde du patrimoine : les délégations régionales de la Fondation du patrimoine ont enregistré une chute de 58 % du mécénat et des dons en 2020. Elle affecte également les opérateurs, avec un désengagement plus net des mécènes en ce qui concerne les expositions temporaires ou les projets ponctuels.

Plusieurs causes peuvent être à l'origine de la baisse du mécénat :

- les nouvelles règles issues de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 encadrant le **mécénat des grandes entreprises** ;
- l'effet d'éviction créée par l'élan de solidarité en faveur de la restauration de la cathédrale **Notre-Dame de Paris** ;
- la **crise sanitaire**, dans la mesure où elle a fragilisé les capacités financières des entreprises mécènes et a favorisé un report des actions de mécénat sur le champ social et médico-social.

Il est encore trop tôt pour déterminer s'il s'agit d'un effet temporaire ou d'une tendance de fond. Le renouvellement ou non par les mécènes de leurs engagements pluriannuels au moment de leur échéance sera un indicateur à observer de près.

B. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PATRIMOINES D'UN NIVEAU EXCEPTIONNEL

1. Une forte mobilisation de l'État en 2020

L'État a rapidement réagi à ces circonstances exceptionnelles en mettant en place des **mesures de soutien transversales**, telles que l'activité partielle exceptionnelle ou les prêts garantis par l'État, qui ont été d'un grand secours pour permettre aux entreprises intervenant dans le secteur des patrimoines de passer le cap de l'année 2020.

Les opérateurs qui présentaient des risques de rupture de trésorerie ont été accompagnés pour leur permettre de faire face à leurs dépenses. 27,4 millions d'euros de nouveaux crédits ont été ouverts par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, dite « LFR3 ». 15 millions d'euros ont été dégelés sur les crédits du programme 175 à la même période. Ces sommes ont permis de compléter les dotations de cinq opérateurs.

Liste des opérateurs aidés dans le cadre de la LFR3

| Opérateur | Montant (en millions d'euros) |
|--|-------------------------------|
| Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) | 14,5 |
| Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie | 10,2 |
| Centre Pompidou | 9 |
| Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles | 6 |
| Domaine national de Chambord | 2,7 |
| Total | 42,4 |

Source : Ministère de la culture

2. Un effort conséquent en 2021 et 2022

L'État prévoit de consacrer au secteur des patrimoines des **moyens d'une ampleur inédite en 2021**.

Les **crédits du programme 175** franchissent la **barre symbolique du milliard d'euros**, avec 1,01 milliard en autorisations d'engagement (AE) et 1,02 milliard en crédits de paiement (CP). Le programme comporte **43,7 millions d'euros de mesures nouvelles**.

Le **volet culturel du plan de relance** prévoit **614 millions d'euros** répartis sur les années 2021 et 2022 en faveur du patrimoine. Il devrait se traduire, dès 2021, par l'injection de 344,7 millions d'euros en faveur des patrimoines. En comparaison, le programme qui avait suivi la crise de 2008 était finalement plus modeste, puisqu'il comportait 100 millions d'euros d'investissements dans le domaine de la culture et du patrimoine historique.

Les **principaux objectifs** poursuivis par les crédits de l'État en 2021 sont les suivants :

- la restauration des monuments historiques de l'État, des collectivités territoriales et des propriétaires privés pour assurer un haut niveau d'activité aux entreprises de restauration et aux métiers d'art (351 millions d'euros au titre du programme 175 et 360 millions d'euros au titre du plan de relance en AE, 366 millions d'euros au titre du programme 175 et 103 millions d'euros au titre du plan de relance en CP) ;

- le soutien aux investissements des collectivités territoriales dans les institutions patrimoniales qui irriguent le territoire, c'est-à-dire les archives, les musées et les centres de conservation et d'études archéologiques (27,65 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 175, 20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP au titre du plan de relance) ;
- et le renforcement des capacités financières des opérateurs pour qu'ils puissent continuer à développer leur offre culturelle et à contribuer à l'attractivité des territoires (525 millions d'euros au titre du programme 175 et 334 millions d'euros au titre du plan de relance en AE, soit + 343,9 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 ; 549 millions d'euros au titre du programme 175 et 231,7 millions d'euros en CP au titre du plan de relance en CP, soit + 246 millions d'euros par rapport à la LFI 2020).

2. L'ÉTAT AU SECOURS DE SES OPÉRATEURS

A. UN SOUTIEN NÉCESSAIRE

1. Une situation particulièrement préoccupante pour les opérateurs qui ont le plus développé leurs ressources propres

Les musées, sites et monuments ouverts au public ont enregistré des **pertes de recettes importantes** depuis le mois de mars en raison, d'une part, de la fermeture au public de leurs portes pendant les deux périodes de confinement et, d'autre part, des baisses très sensibles de fréquentation enregistrées pendant la période de réouverture entre juin et octobre. Ces baisses de fréquentation sont à la fois liées à la réduction des jauges pour garantir le respect des règles de distanciation physique et à la baisse du tourisme.

Les opérateurs qui ont les taux de ressources propres les plus importants sont les plus affectés, dans la mesure où leurs dépenses excèdent chaque année très largement le niveau des subventions de l'État. C'est le cas de la Réunion des musées nationaux – Grand Palais (Rmn-GP) (74 %), du château de Versailles (68 %) et du musée du Louvre (61 %), du musée d'Orsay et de l'Orangerie (58 %). Le Centre des monuments nationaux, dont la part des ressources propres est de 48 %, est également en grande difficulté, puisque ses ressources propres financent 80 % de ses dépenses de fonctionnement. Sous l'effet de la crise, ces établissements ont enregistré des chutes dramatiques de leurs recettes de billetterie, de leurs recettes de valorisation des sites (boutiques, redevances de concession, privatisation des locaux), auxquelles se sont ajoutées des pertes de recettes de mécénat.

Même si la crise a mécaniquement réduit le niveau de leurs dépenses, compte tenu de moindres dépenses de fluide, d'un moindre recours à des contrats temporaires venant en renfort sur les expositions rencontrant un important succès, ou du décalage de la programmation des expositions et événements, l'impact de la crise sur les recettes est bien plus élevé que son impact sur les dépenses. La diminution des ressources propres des grands établissements patrimoniaux pourrait s'élever à **un minimum de 360 millions d'euros en 2020**, un montant qui pourrait être révisé à la hausse en fonction de la durée du second confinement. Le musée du Louvre évalue, en 2020, le montant de ses pertes à un niveau situé entre 90 et 100 millions d'euros, selon que le confinement est ou non prolongé jusqu'à la fin de l'année.

La situation des opérateurs **en 2021** devrait demeurer extrêmement complexe. L'**estimation des pertes** reste très élevée, de l'ordre de **130 millions d'euros**. La reprise de la fréquentation s'annonce lente et les capacités d'accueil du public resteront réduites pour assurer la sécurité sanitaire des visiteurs. Les recettes générées par les locations, les coproductions et les délocalisations à l'étranger devraient rester affectées par la baisse durable des échanges internationaux, les redevances de concession et les loyers par les baisses de chiffre d'affaires en 2020 et les recettes de mécénat par la crise économique.

2. Un accompagnement de l'État important

L'accumulation de ces pertes menace aujourd'hui les principaux opérateurs patrimoniaux et fait courir de multiples dangers. Elle constitue également une **menace sur le plan économique**, car ces établissements, par leur poids financier, sont au cœur d'un écosystème. Ils jouent un rôle essentiel pour la filière de la restauration, de par la nature des travaux qu'ils commandent, et contribuent à préserver des savoir-faire pour lesquels la France est mondialement reconnue. Enfin, les risques qui pèsent sur les opérateurs **pourraient affaiblir le potentiel touristique de notre pays**, puisque le rayonnement et l'attractivité touristique de la France reposent très largement sur ces fleurons de notre patrimoine culturel. Elle présente un **danger d'un point de vue culturel**, dans la mesure où ces opérateurs pourraient se retrouver à court de moyens pour développer leur offre.

Ces arguments **légitiment le montant des crédits consacrés par l'État en 2021 pour accompagner les opérateurs**, notamment au travers du plan de relance. Sur le volet patrimonial du plan de relance, près de 55 % des crédits en AE, soit 334 millions d'euros, et 67 % des crédits en CP (231,7 millions d'euros) sont spécifiquement destinés aux opérateurs. Ces crédits devraient être **répartis entre les opérateurs qui ont subi les plus lourdes pertes**, afin de les aider à assurer leurs dépenses de fonctionnement, mais aussi **ceux dont la poursuite des investissements pourrait le plus favoriser l'emploi dans les secteurs de la construction, des bâtiments et des travaux publics, de l'architecture et du patrimoine**.

**Répartition des crédits du plan de relance
pour les années 2021 et 2022 entre les opérateurs**

| Opérateur | Montant (en millions d'euros) |
|--|--------------------------------------|
| Centre des monuments nationaux | 92,8 |
| Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles | 87 |
| Musée du Louvre | 46 |
| Réunion des Musées nationaux – Grand Palais | 40 |
| Centre Pompidou | 21,7 |
| Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) | 20 |
| Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie | 15 |
| Domaine national de Chambord | 11,5 |
| Total | 334 |

Source : Ministère de la culture

Les montants des aides aux opérateurs ont toutefois été calculés en septembre, dans un contexte de reprise progressive de l'activité. La fermeture au public à laquelle ils sont contraints depuis la fin du mois d'octobre est venue depuis dégrader leur situation. Si la plupart des opérateurs se félicitent de l'aide salubre octroyée par l'État et reconnaissent l'ampleur des efforts auxquels il consent, **beaucoup s'inquiètent pour leurs capacités en 2022, en l'état actuel des perspectives**.

Dans le cadre du programme 175 « Patrimoines », plusieurs établissements bénéficient par ailleurs d'un soutien renforcé du ministère de la culture pour la mise en œuvre de leurs opérations d'investissement. La dotation en fonds propres du Palais de la Porte dorée augmente d'un million d'euros pour contribuer au financement du plan pluriannuel d'investissement, celle du Centre Pompidou augmente de 3 millions d'euros pour permettre la mise en œuvre de travaux anticipés du schéma directeur et celle de la Rmn-GP augmente de 3 millions d'euros au titre de la restauration du Grand Palais et celle du château de Versailles augmente de 4 millions d'euros au

titre du soutien à la réalisation de schéma directeur de rénovation. La subvention pour charges de service public de l'INRAP augmente de 5 millions d'euros au titre du financement des diagnostics d'archéologie préventive. Le ministère de la culture a par ailleurs indiqué que les établissements dont la situation justifierait un soutien et qui n'auraient pas bénéficié de mesures au titre de la LFR3 ou du plan de relance pourraient faire l'objet d'un accompagnement en gestion, déterminé au cas par cas.

B. UN MODÈLE À REPENSER ?

1. Les efforts des opérateurs pour réduire leurs dépenses

Il convient de **saluer les efforts importants réalisés par les opérateurs pour réaliser des économies sur leurs dépenses**, en 2020 comme en 2021, de l'ordre de 100 millions d'euros. L'exercice s'est révélé complexe en raison de la forte rigidité de la structure de leurs dépenses et le travail de réduction de leurs dépenses déjà engagé depuis quelques années. Leurs marges de manœuvre étaient donc réduites.

Les arbitrages se sont par ailleurs révélés délicats. Renoncer à une partie de la programmation culturelle fait courir le risque aux établissements de perdre en attractivité auprès des visiteurs, avec de moindres recettes de billetterie en perspective. Abandonner des projets de travaux peut compromettre de futures recettes d'activité et pénalise par ailleurs les entreprises de restauration qui comptent sur l'ouverture de nouveaux chantiers.

Dans leur très grande majorité, **les opérateurs ont choisi de décaler leur programmation culturelle**, malgré des difficultés à reprogrammer des expositions en co-productions, **et d'étaler sur un temps plus long les travaux qu'ils envisageaient**, le ministère de la culture les ayant d'ailleurs très largement exhortés à ne pas remettre en cause leurs projets. La reconfiguration du projet du Grand Palais est principalement justifiée par la nécessité de tenir les délais pour le lancement des Jeux olympiques en 2024 et de respecter l'enveloppe budgétaire initiale, tout en intégrant dans celle-ci la restauration des statuaires, corniches et pot-à-feux et le coût révisé du curage.

En revanche, **tous les projets considérés comme non-urgents ont été mis en suspens**. Le président du Centre des monuments nationaux a ainsi indiqué avoir ajourné ses discussions avec des propriétaires de monuments historiques sollicitant une reprise en gestion de leurs monuments par son établissement. Il a estimé que cette question allait néanmoins devenir de plus en plus pressante, la crise sanitaire ayant encore aggravé les difficultés des collectivités territoriales et des propriétaires privés qui avaient été à l'origine de ce type de demandes.

2. Des évolutions en perspective

La crise sanitaire a révélé la **grande vulnérabilité aux chocs externes des principaux opérateurs** dans le domaine des patrimoines, au point de susciter des **interrogations sur la pertinence de leur modèle économique**, fondé depuis plusieurs années sur le développement de leurs ressources propres.

Ce modèle repose en effet sur **plusieurs conditions** :

- que l'État accepte, comme il le fait aujourd'hui, de jouer le rôle d'assureur en dernier ressort quand survient une crise ;
- que le **tourisme international** renoue, à l'issue de la crise sanitaire, avec les niveaux qu'il connaissait avant ;
- que les **recettes de mécénat** se maintiennent.

Face à ces deux dernières inconnues, il apparaît difficile aujourd'hui de déterminer s'il y a lieu de faire évoluer le modèle économique de nos grands établissements patrimoniaux, d'autant que les autres modèles possibles ne sont pas sans risque. Un modèle de fonctionnement fondé intégralement sur la subvention publique ne serait pas soutenable pour les finances publiques. Quant à un modèle de fonctionnement dont l'État serait totalement désengagé, il présenterait des

risques pour notre patrimoine : les grands musées américains, contraints de procéder à des licenciements massifs et même parfois, à vendre une partie de leurs collections pour faire face à la crise, en sont l'illustration.

Il n'en demeure pas moins que la crise sanitaire va forcément entraîner des changements dans l'organisation et le fonctionnement des établissements.

La **pratique des billets horodatés** développée pour répondre aux contraintes de jauges réduites pourrait constituer un élément de réponse aux problématiques actuelles rencontrées par les grands établissements en termes de régulation des flux. Celle de l'extension des horaires d'ouverture des établissements pourrait constituer une autre piste.

Le **développement de l'offre numérique des établissements** pendant la période de crise va dans le sens des réflexions conduites en matière de démocratisation culturelle, même si le numérique ne remplacera jamais le contact direct avec les œuvres et les monuments. Il serait important que des évaluations soient conduites pour vérifier dans quelle mesure un premier contact avec un établissement patrimonial sur Internet débouche par la suite sur une visite. Il ne faut pas négliger le manque à gagner pour les établissements si les offres numériques demeurent gratuites.

3. UN EFFORT IMPORTANT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU PATRIMOINE QUI DOIT SE RENFORCER DANS LES TERRITOIRES

A. UNE RÉELLE PRISE EN COMPTE PAR L'ÉTAT DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA FILIÈRE DE LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES

1. Une filière de la restauration très dépendante du soutien de l'État pour la reprise

Les entreprises de restauration du patrimoine ont beaucoup souffert depuis le début de la crise sanitaire. **Le rythme de l'activité a considérablement ralenti à compter du mois de mars.** Après un arrêt total des chantiers au début du confinement, la reprise a ensuite été lente et est restée très timide. Plusieurs facteurs sont avancés :

- les élections municipales et leur report, qui ont contribué à réduire le nombre de chantiers lancés par des collectivités territoriales ;
- les difficultés financières des collectivités territoriales et des propriétaires privés dans le contexte de la crise sanitaire ;
- la baisse des montants collectés par les associations de sauvegarde du patrimoine au cours de l'année pour le financement de nouveaux projets ;
- les protocoles sanitaires imposés sur les chantiers, qui ralentissent considérablement le rythme des gros chantiers en co-activités.

Les entreprises sont parvenues à amortir le choc en 2020 grâce aux mesures de soutien transversales. Elles ont globalement fait le choix de conserver leurs salariés dans l'espoir d'une reprise rapide car les compétences dans ce secteur professionnel sont rares, puisqu'il faut de longues années de formation et de pratique professionnelle pour atteindre le niveau de qualification requis.

La **reprise d'une activité soutenue en 2021 est donc cruciale** pour elles. La réduction considérable du nombre d'appels d'offres lancés au cours de l'année 2020 apparaît comme un signal inquiétant.

2. Un plan de relance de grande ampleur, essentiellement centré sur les monuments historiques dont l'État est propriétaire

Le **plan de relance de l'État pour les années 2021 et 2022** met en place **des moyens très substantiels** pour assurer aux entreprises de restauration des monuments historiques un niveau d'activité soutenu. **260 millions d'euros en AE, 103 millions d'euros en CP** en 2021 y sont inscrits pour la restauration du patrimoine *stricto sensu*. Ces crédits viennent s'ajouter aux crédits destinés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques inscrits sur le programme 175, qui représentent 351 millions d'euros en AE (+ 2,8 % par rapport au projet de loi de finances pour 2020) et 366 millions d'euros en CP (+ 4,8 %). Le cap des 400 millions d'euros demandés chaque année pour protéger le patrimoine est donc largement franchi.

Il convient de noter que le plan de relance comporte également un important volet destiné à renforcer les **aides de l'État au titre de la rénovation énergétique**. 4 milliards d'euros seront investis par l'État pour la rénovation énergétique des bâtiments publics et 2 milliards pour celles des bâtiments privés. L'architecture d'aujourd'hui représentant, pour une large part, le patrimoine de demain, il paraîtrait opportun que l'État conditionne l'utilisation de ses aides en matière de rénovation énergétique à l'utilisation, d'une part, de matériaux durables et de provenance locale et, d'autre part, de techniques de nature à préserver le bâti existant, de manière à garantir que l'action de l'État en faveur de la préservation du patrimoine ne soit pas absente du traitement des enjeux écologiques.

Dans le cadre du plan de relance, l'essentiel des crédits du volet consacré à la restauration des monuments historiques (89 % en AE et 81 % en CP) devrait être consacré à des monuments historiques appartenant à l'État, à savoir le château de Villers-Cotterêts (100 millions d'euros en AE et 43 millions d'euros en CP), les 87 cathédrales appartenant à l'État (80 millions d'euros en AE, 30 millions d'euros en CP), dont une quarantaine présenterait des besoins urgents, et les monuments gérés par le Centre des monuments nationaux (40 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP).

La **progression des crédits du programme 175** en 2021 bénéficie **principalement aux monuments historiques appartenant à l'État** : 3 millions d'euros supplémentaires en CP pour la restauration des monuments dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), 12 millions d'euros supplémentaires en AE et 7 millions d'euros en CP pour la restauration des cathédrales appartenant à l'État et leur mise en sécurité, 4 millions d'euros supplémentaires pour la mise en œuvre des grands projets portant sur des monuments historiques appartenant à l'État. Les crédits destinés aux monuments historiques des collectivités territoriales et des propriétaires privés, à 172,94 millions d'euros en AE et 171,72 millions d'euros en CP, ne sont revalorisés qu'en CP, de 5 millions d'euros. Leur part dans le programme baisse très légèrement, passant de 51 % à 49 % en AE, et de 49 % à 48 % en CP.

L'enjeu est de savoir si **la répartition des crédits du plan de relance et du programme 175 est de nature à créer de l'activité pour toutes les entreprises, mais aussi sur l'ensemble des territoires**. Nous ne saurions réduire l'enjeu économique de ce plan de relance aux seules entreprises : la restauration du patrimoine en régions constitue un enjeu essentiel pour l'attractivité touristique des territoires, dont il ne faut pas sous-estimer les retombées économiques.

B. MIEUX ACCOMPAGNER LA PROTECTION DU PATRIMOINE DANS LES TERRITOIRES

1. Le soutien de l'État aux projets conduits par les collectivités territoriales et les propriétaires privés

On peut regretter qu'une faible part des crédits du plan de relance soit allouée aux monuments appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés. D'une part, ils représentent la très grande majorité des monuments protégés au titre des monuments historiques. D'autre part, le soutien de l'État aux opérations des collectivités et des propriétaires privés crée un **effet de levier** et génère donc plus d'activités et de chiffre d'affaires pour les entreprises, dans la mesure où des subventions de collectivités territoriales, des aides d'associations de sauvegarde du patrimoine

et/ou une prise en charge des travaux par les propriétaires viennent s'ajouter aux crédits de l'État. C'est ce qu'avait observé la commission de la culture, lorsqu'elle a examiné les conclusions du groupe de travail relatif à l'impact de l'épidémie de la Covid-19 dans le secteur des patrimoines.

Les faibles dotations de l'État aux monuments qui ne lui appartiennent pas **s'expliquent cependant par les contraintes du plan de relance**, qui doit parvenir, en l'espace de deux ans, à consommer une quantité massive de crédits. C'est pourquoi ce sont majoritairement de grosses opérations, déjà prêtes, dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses opérateurs, et susceptibles d'être bouclées en deux ans, qui ont été privilégiées.

Conscient de la faible mobilité des entreprises de restauration, le ministère de la culture a cependant assuré que des consignes avaient été données pour qu'il y ait **au moins une opération par département** et que la nature des travaux engagés permette de donner de l'activité à tous les corps de métiers.

D'autres ressources financent par ailleurs la restauration du patrimoine n'appartenant pas à l'État, en particulier :

- le **fonds incitatif et partenarial** pour les petites communes à faible ressources (FIP), dont les crédits sont revalorisés de 5 millions d'euros en CP en 2021 pour atteindre 15 millions d'euros en AE comme en CP. Ces crédits supplémentaires devraient permettre de financer davantage d'opérations, même si ses proportions demeurent encore modestes, puisque 85 % des communes françaises comptent moins de 2 000 habitants ;
- le **Loto du patrimoine**, dont l'édition 2020 a poursuivi le rééquilibrage engagé l'an dernier entre la part des monuments qui sont protégés au titre des monuments historiques et ceux qui ne le sont pas (46 %), ainsi que la part des monuments qui appartiennent à des collectivités publiques et ceux qui appartiennent à des personnes privées (44 %). Le nombre d'opérations sélectionnées a été réduit pour éviter l'effet saupoudrage qui avait été reproché au moment du lancement du Loto (119) ;
- **l'avantage fiscal associé au label de la Fondation du patrimoine**, qui a été étendu, dans le cadre de la LFR3, aux immeubles bâtis et non bâtis situés dans des communes de moins de 20 000 habitants, sur la base de l'initiative initialement portée par notre collègue Dominique Vérien dans le cadre d'une proposition de loi et unanimement soutenue par la commission de la culture¹. Grâce à l'élargissement de son champ d'application géographique, cet outil pourra désormais être mobilisé dans le cadre de la rénovation des centres-villes et centres-bourgs. Cette mesure paraît d'autant plus appropriée que les acteurs du patrimoine constatent, dans le contexte de la crise sanitaire, que les chantiers des propriétaires privés ont eu davantage de facilité à reprendre, parce qu'il s'agit de chantiers de moindre envergure.

2. Quelques pistes

Comme la commission de la culture l'avait déjà indiqué dans le cadre des conclusions du groupe de travail relatif à l'impact de l'épidémie de la Covid-19 dans le secteur des patrimoines, il lui semble important que l'État **augmente temporairement son taux de subvention aux opérations des collectivités et des propriétaires privés portant sur des monuments historiques**, même lorsqu'il ne s'agit pas d'opérations financées par le FIP. Un soutien renforcé de l'État pourrait inciter des communes et des propriétaires à lancer des opérations pour lesquelles ils se montrent, dans le contexte actuel de la crise sanitaire, plutôt hésitants, et garantirait une bonne consommation des crédits déconcentrés qui, à défaut, sont transférés à l'administration centrale en fin d'exercice et sont donc perdus pour les territoires.

La commission de la culture reste également très attachée à **l'importance des travaux d'entretien et des crédits qui y sont consacrés**. Elle estime qu'il s'agit de chantiers à ne pas négliger dans le contexte actuel. Dans la mesure où leur lancement est à la fois plus facile et rapide, ils peuvent participer à la relance de l'activité dans le contexte de la crise sanitaire.

¹ [Proposition de loi n° 381 \(2018-2019\), déposée par Mme Dominique Vérien, visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine](#)

La commission de la culture insiste enfin une nouvelle fois sur **l'enjeu de la relance de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage par l'État**. Trop de projets de collectivités territoriales et de propriétaires privés ne se concrétisent pas aujourd'hui parce qu'ils sont freinés par un déficit d'ingénierie. **Les sous-effectifs des services déconcentrés** constituent, à cet égard, un réel problème. La commission de la culture s'en inquiète d'ailleurs particulièrement, au regard de la manière dont ces services vont être sollicités par la mise en œuvre du plan de relance, sans évolution de leurs moyens humains, alors qu'ils ont un rôle important à jouer pour identifier et accompagner les projets sur le territoire.

Un **renforcement de la coordination de l'État et des collectivités territoriales** pourrait sans doute favoriser la protection du patrimoine, protégé et non protégé au titre des monuments historiques dans l'ensemble des territoires. Il serait important que la signature des nouveaux contrats de plan État-région dans le courant de l'année 2021 soit l'occasion pour l'ensemble des collectivités publiques d'inscrire leurs engagements en faveur de la protection du patrimoine.

Compte tenu de l'ampleur des efforts financiers consentis par l'État en faveur du secteur des patrimoines, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 175 « Patrimoines » du projet de loi de finances pour 2021.



Laurent Lafon
Président de la
commission,
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Philippe Nachbar
Rapporteur
pour avis
Sénateur de
Meurthe-et-Moselle
(Les Républicains)

**Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication**

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html