

N° 18

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les dépenses fiscales relatives à la préservation du patrimoine historique bâti,*

Par M. Vincent EBLÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA PROTECTION DU PATRIMOINE : UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE, QUI MOBILISE DE NOMBREUX ACTEURS ET S'APPUIE SUR DES SOURCES DE FINANCEMENT DIVERSES.....</b>	<b>9</b>
A. UNE NOTION DE PATRIMOINE ÉVOLUTIVE ET POLYSÉMIQUE .....	9
B. DES ACTEURS NOMBREUX, TANT PUBLICS QUE PRIVÉS.....	11
1. <i>Le ministère de la culture et l'administration déconcentrée</i> .....	11
2. <i>Les collectivités territoriales</i> .....	12
3. <i>Le secteur privé</i> .....	14
a) Les propriétaires privés.....	14
b) La Fondation du patrimoine .....	15
c) Les associations.....	15
C. DES FINANCEMENTS DIVERSIFIÉS.....	16
1. <i>Les crédits budgétaires de la mission « Culture »</i> .....	16
2. <i>Les autres sources de financement</i> .....	18
<b>II. UNE DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU PATRIMOINE MONUMENTAL CONCENTRÉE SUR UN NOMBRE RESTREINT DE DISPOSITIFS, DES RÈGLES COMPLEXES ET CHANGEANTES .....</b>	<b>19</b>
A. UNE DÉPENSE FISCALE CONCENTRÉE SUR LES MONUMENTS HISTORIQUES ET LE DISPOSITIF DIT « MALRAUX ».....	19
B. LE RÉGIME DES MONUMENTS HISTORIQUES .....	22
C. LE DISPOSITIF « MALRAUX » .....	26
1. <i>Un dispositif complexe associant protection patrimoniale et politique de la ville</i> .....	26
2. <i>Une évolution à venir du dispositif Malraux avec la loi « Liberté de création, architecture et patrimoine »</i> .....	33
<b>III. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>34</b>
1. <i>Pour créer les conditions d'un débat apaisé, le ministère de la culture doit se doter de meilleurs outils de suivi des dépenses fiscales qui lui sont rattachées et procéder à une évaluation détaillée des dispositifs les plus coûteux</i> .....	34
2. <i>Pour assurer le développement d'une offre culturelle et touristique variée sur nos territoires, la définition de l'ouverture au public doit être modernisée et les objectifs de la dépense fiscale en faveur des monuments historiques clarifiés</i> .....	35
3. <i>Pour simplifier et accélérer les procédures, l'agrément permettant de bénéficier du régime fiscal des monuments historiques doit être unique, que la propriété soit divisée par le biais d'une copropriété ou d'une SCI non familiale</i> .....	37

<i>4. Pour assurer la préservation effective de notre patrimoine bâti dans toute sa diversité, il est urgent que les monuments historiques inscrits soient réintégrés au sein des potentiels bénéficiaires de l'agrément ministériel et que ses critères de délivrance soient repensés.....</i>	<i>38</i>
<i>5. Pour une conservation effective des « secteurs sauvegardés », les intérieurs doivent faire l'objet d'une protection accrue lors des rénovations « Malraux ».....</i>	<i>43</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>45</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>59</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>61</b>

---

## LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Pour poser les conditions d'un débat apaisé, le ministère de la culture doit se doter de **meilleurs outils de suivi des dépenses fiscales** qui lui sont rattachées et procéder à une **évaluation détaillée des dispositifs les plus coûteux**.

2. Pour **assurer le développement d'une offre culturelle et touristique** variée sur nos territoires, la **définition de l'ouverture au public** doit être modernisée et les **objectifs de la dépense fiscale** en faveur des monuments historiques clarifiés.

3. Pour **simplifier et accélérer les procédures**, l'agrément permettant de bénéficier du régime fiscal des monuments historiques doit être **unique**, que la propriété soit divisée par le biais d'une copropriété ou d'une SCI non familiale.

4. Pour **assurer la préservation effective de notre patrimoine bâti** dans toute sa diversité, il est urgent que **les monuments historiques inscrits soient réintégrés** au sein des potentiels bénéficiaires de l'agrément ministériel et que **ses critères de délivrance soient repensés**.

5. Pour une **conservation effective des « secteurs sauvegardés »**, les **intérieurs doivent faire l'objet d'une protection accrue** lors des rénovations « Malraux ».



Mesdames, Messieurs,

La loi de finances rectificative pour 2014 a bouleversé de façon subite et imprévue le régime fiscal des monuments historiques. À cette occasion, votre rapporteur spécial a pu constater que les données sur les dépenses fiscales liées au patrimoine historique étaient rares et souvent obsolètes. En outre, le Gouvernement a procédé à cette réforme sans étude d'impact préalable et sans en chiffrer le coût ou le gain éventuel.

Si l'utilisation des crédits est retracée dans les documents budgétaires de la mission « Culture » avec un niveau de détail satisfaisant, ce n'est pas le cas des dépenses fiscales en faveur du patrimoine monumental des particuliers. Elles n'ont pas été évaluées depuis plusieurs années, malgré des évolutions importantes intervenues depuis 2009.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial a souhaité procéder, dans le cadre de notre programme de contrôle, à une analyse des principales niches fiscales relatives au patrimoine historique bâti appartenant à des particuliers.

Ce contrôle poursuit deux objectifs : proposer un état de lieux aussi complet que possible et identifier les points de blocage qui mériteraient d'être examinés afin d'assurer l'efficacité de la dépense publique.



---

## I. LA PROTECTION DU PATRIMOINE : UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE, QUI MOBILISE DE NOMBREUX ACTEURS ET S'APPUIE SUR DES SOURCES DE FINANCEMENT DIVERSES

### A. UNE NOTION DE PATRIMOINE ÉVOLUTIVE ET POLYSÉMIQUE

La France est l'un des premiers pays, dans les dernières années du XVIII<sup>e</sup> siècle, à voir émerger la notion de patrimoine national. Celle-ci se matérialise notamment dans la **commission des monuments**, créée par décret du 13 octobre 1790 – et ce alors même que la période révolutionnaire connaît d'importantes destructions de bâtiments et de mobiliers considérés comme autant de symboles d'un ancien régime qu'il s'agit d'effacer, conduisant à l'invention du terme de « vandalisme » par l'abbé Grégoire.

L'idée même de patrimoine national semble dès lors indissociable de l'affirmation d'une nécessaire protection des bâtiments et des meubles qui le constituent, comme en témoigne la création en 1793 du musée des monuments français, placé sous la direction d'Alexandre Lenoir. Pour protéger un bâtiment ou une œuvre, encore faut-il connaître leur existence : s'esquissent ainsi au début du XIX<sup>e</sup> siècle les **prémises d'une démarche de recensement**, qui conduiront à la publication en 1816 d'un premier inventaire des monuments. L'existence même d'une liste publique recensant des lieux jugés méritant une attention particulière favorise l'apparition d'un tourisme associé aux monuments, sous la forme d'excursions organisées par de petits groupes d'érudits.

Ces deux mouvements parallèles, protection et recensement, se poursuivent et se renforcent dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle : d'une part, les inventaires sont complétés et poursuivent désormais un objectif d'exhaustivité, à la suite de l'instruction du 10 août 1837 de Prosper Mérimée, inspecteur général des monuments historiques, enjoignant aux préfets de faire connaître les monuments situés dans leurs départements. D'autre part, la protection apportée par l'État est renforcée : la commission des monuments historiques, créée en 1837, est chargée de conduire les travaux à réaliser, dont les plus importants sont confiés, à partir de 1840, à des architectes recrutés en ce but.

C'est dans ce cadre que l'architecte français Eugène Viollet-le-Duc est choisi pour assurer la restauration de la basilique de Vézelay en 1840, suivant les principes théorisés dans son « Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XI<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle ». En effet, selon Viollet-le-Duc, le strict respect de l'histoire du monument n'est pas nécessaire ni même souhaitable dans la mesure où « restaurer un édifice, ce n'est pas l'entretenir, le réparer ou le refaire, c'est le rétablir dans un état complet qui peut n'avoir jamais

*existé à un moment donné<sup>1</sup> ». Si les conceptions de Viollet-le-Duc feront l'objet d'intenses débats, voire de vives critiques, et seront profondément remises en cause, commence à la même époque à émerger l'idée plus consensuelle selon laquelle les monuments historiques nécessitent des compétences et un savoir-faire spécifiques, ce qui explique que **la première loi relative à la protection des monuments historiques, votée le 30 mars 1887, mette également en place le corps des architectes en chef des monuments historiques.***

**La loi de 1887 est remplacée en 1913 par un nouveau texte législatif, demeuré un des piliers fondateurs du régime des monuments historiques - non sans avoir été modifié plusieurs fois.** La notion de monument historique autour de laquelle le texte s'articule réunit à la fois les immeubles et les objets mobiliers. **Elle dépasse même les catégories de propriété privée et de propriété publique** : la loi de 1913 prévoit en effet des exceptions importantes au principe de respect de la propriété privée, un immeuble privé pouvant être classé d'office dès lors que sa conservation présente un intérêt public du point de vue de l'art ou de l'histoire. L'État peut également se substituer au propriétaire privé d'un monument historique classé et procéder d'office à des travaux de restauration. L'absence d'opposition à cette loi s'explique au moins en partie par des considérations d'ordre pratique, comme l'explique dans ses mémoires Paul Léon (1874-1962), alors chef de la division d'architecture du sous-secrétariat aux Beaux-Arts<sup>2</sup> : « *c'est ainsi que la loi de 1913 sur les monuments historiques qui eût soulevé d'insolubles controverses à propos de la restriction du droit de propriété fut votée dans la nuit du 31 décembre 1913 au 1<sup>er</sup> janvier, peu d'instant avant la clôture de la session et devant des banquettes vides* ». La loi de 1913 crée également le dédoublement de la notion de monuments historiques selon que ceux-ci sont « classés » ou « inscrits » sur l'inventaire supplémentaire des immeubles. La loi sur les monuments historiques marque donc **l'aboutissement d'une logique de préservation des monuments historiques**, témoins de l'histoire de France suivant Hippolyte Taine, selon lequel « *les monuments, [...], sont les accumulateurs qui emmagasinent ce que l'âme des peuples a conçu de plus beau, de meilleur, de plus profond au cours des temps et de ces énergies concentrées jaillit l'étincelle qui donne un élan nouveau aux aspirations de la nation* » (*Philosophie de l'art*, 1865 et 1882).

Mais elle constitue aussi **le point de départ d'un élargissement des politiques publiques patrimoniales à des domaines nouveaux, environnementaux surtout, dont les régimes de protection sont parfois inspirés de celui des monuments historiques.** Ainsi, monuments naturels et sites sont protégés à partir de 1930, les parcs nationaux sont créés en 1960, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est institué en 1975

---

<sup>1</sup> Tome 8, article « Restauration ».

<sup>2</sup> Paul Léon, *Du Palais-Royal au Palais Bourbon. Souvenirs*, Paris, Albin Michel, 1947, p. 223.

---

et des dispositions particulières relatives aux zones de montagne sont introduites dans le code de l'urbanisme à la suite de la loi du 9 janvier 1985.

**En février 2004, une ordonnance crée le code du patrimoine** qui rassemble un certain nombre de textes épars sur la protection du patrimoine. Celui-ci est défini comme l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique.

## ***B. DES ACTEURS NOMBREUX, TANT PUBLICS QUE PRIVÉS***

**Dès l'émergence de la notion de monument historique, est ressenti le besoin de créer des institutions ainsi que des corps de métiers spécifiques**, dont les connaissances et le savoir-faire permettront de protéger au mieux le patrimoine national naissant. Doivent notamment être citées la création du poste d'inspecteur général des monuments historiques par François Guizot en 1830 ou encore la création du corps des architectes en chef des monuments historiques par la loi du 30 mars 1887.

Ainsi, si les politiques publiques patrimoniales ont connu tout à la fois un élargissement et un approfondissement de leurs objectifs et de leurs champs d'action, cette évolution se reflète dans la **spécialisation et la diversification des acteurs chargés de les mettre en œuvre**.

### **1. Le ministère de la culture et l'administration déconcentrée**

**C'est bien sûr le ministère de la culture qui pilote, au nom de l'État, les politiques publiques associées à la gestion du patrimoine.** Le décret de réorganisation du ministère<sup>1</sup>, en 1982, crée une direction chargée du patrimoine, dont le périmètre et les attributions ont évolué jusqu'à la création de la **direction générale des patrimoines** en 2010<sup>2</sup>, qui a regroupé les directions des musées de France, des archives de France et la direction de l'architecture et du patrimoine. La direction générale des patrimoines, chargée de concevoir, animer, orienter et évaluer la politique de l'État en faveur des patrimoines, est constituée de quatre services, dont le service du patrimoine, auxquels s'ajoute celui de l'inspection des patrimoines, et de sept départements transversaux. Le ministère de la culture s'appuie également sur ses opérateurs et de nombreux services à compétence nationale.

**Les politiques définies au niveau national sont relayées par l'administration déconcentrée du ministère, qui s'articule autour des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).** D'un point de vue

---

<sup>1</sup> Décret n° 82-394 du 10 mai 1982 relatif à l'organisation du ministère de la culture, article 2.

<sup>2</sup> Création par décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009, compétences définies dans l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines.

patrimonial, leurs principales missions consistent à « proposer, animer et coordonner les études relatives aux secteurs sauvegardés, aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et aux abords des monuments historiques, veiller à la préservation des espaces protégés ainsi que contribuer à leur mise en valeur » et à « mettre en œuvre la réglementation relative au patrimoine monumental, à l'archéologie, aux musées et à l'architecture<sup>1</sup> ». Les conservations régionales des monuments historiques constituent, avec les services régionaux de l'archéologie, le pivot des services patrimoniaux au sein de chaque direction régionale.

**Une centaine de services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), intégrés aux DRAC depuis 2010, en constituent les unités territoriales à l'échelon départemental.** Ils exercent une mission de conseil auprès des collectivités territoriales et des particuliers. Les STAP sont chargés de la délivrance d'avis sur les projets modifiant les espaces protégés – bâtis ou naturels – et de la conservation des palais nationaux et des monuments historiques affectés au ministère chargé de la culture.

## **2. Les collectivités territoriales**

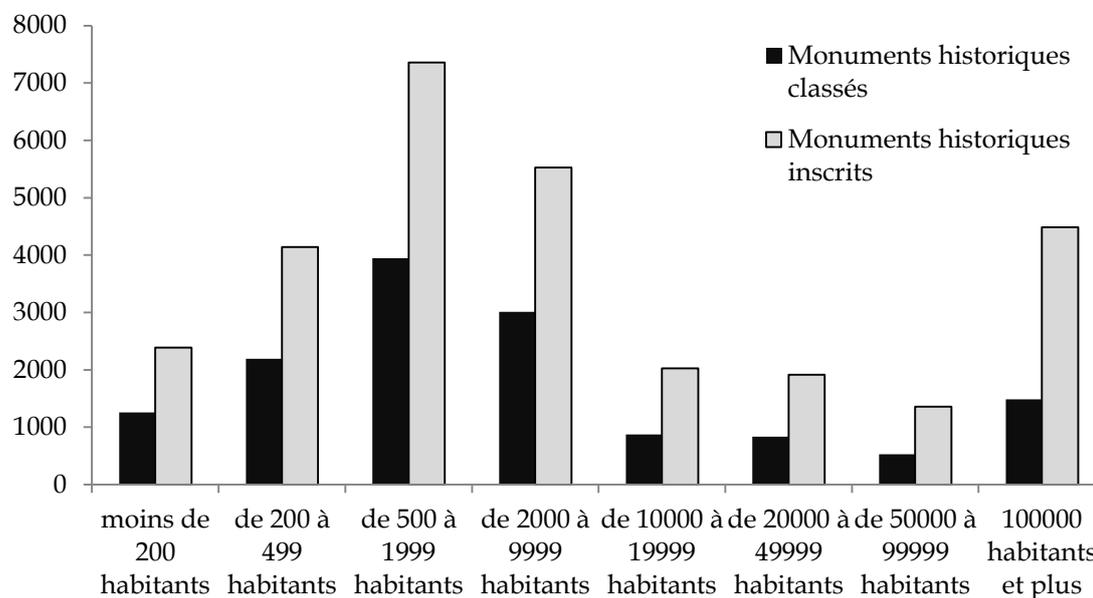
**Les collectivités locales sont directement intéressées à la conservation et à la valorisation du patrimoine historique : plus de 45 % des monuments historiques inscrits ou classés appartiennent à une collectivité territoriale, dont 43 % pour les seules communes.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles.

## Répartition des monuments historiques classés et inscrits par taille de commune

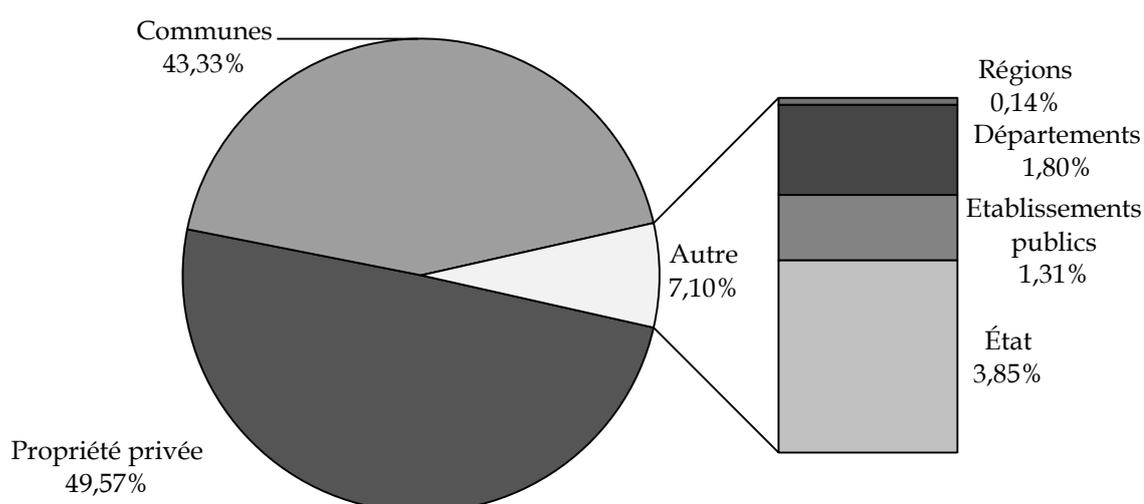
(en nombre de monuments historiques)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les « chiffres-clés de l'année 2014 » publiés par le ministère de la culture et de la communication

## Répartition des monuments historiques par catégorie de propriétaires

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après « chiffres-clés de l'année 2014 » publiés par le ministère de la culture et de la communication

---

**La décentralisation a conduit à donner plus de place aux collectivités territoriales au sein de la gestion du patrimoine**, bien que la Cour des comptes relève dans son rapport de 2009 relatif au bilan de la décentralisation que l'exemple de la culture montre « *un État équivoque dans sa volonté de décentralisation* »<sup>1</sup>.

**La loi du 7 janvier 1983 a d'abord associé les conseils municipaux à l'élaboration de documents d'urbanisme spéciaux pour les abords des monuments historiques**, sans toutefois modifier les principales prérogatives de l'État en matière de protection du patrimoine. De nouvelles compétences sont transférées aux collectivités territoriales par la loi du 13 août 2004, avec trois dispositifs jugés « *modestes* » par la Cour des comptes : la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel et la possibilité de transferts de propriété ainsi que l'expérimentation de la décentralisation des crédits destinés aux monuments n'appartenant pas à l'État. Le premier dispositif a été mis en œuvre sans difficultés tandis que les deux autres n'ont connu qu'un succès modeste : les collectivités territoriales n'ont fait que peu de demandes de transferts de propriété, de même que celles-ci n'ont pas souhaité gérer les crédits destinés aux monuments n'appartenant pas à l'État.

**Si les collectivités territoriales participent à la conservation du patrimoine, c'est donc davantage par nécessité, du fait de leur statut de propriétaire, et à travers des actions ponctuelles de financement et d'animation du patrimoine culturel local** – par exemple en subventionnant des travaux de rénovation menés par des propriétaires privés. Leur rôle, important, doit être reconnu. Force est cependant de constater que le contexte budgétaire très tendu pourrait les conduire, au vu des autres charges qui leur incombent, à ne plus accorder la priorité aux besoins patrimoniaux.

### 3. Le secteur privé

S'il s'agit d'évoquer le secteur privé, c'est que **celui-ci recouvre une réalité bien plus large que les seuls propriétaires**. Doivent également être évoqués les organismes de droit privé, qui jouent un rôle important en matière de communication et de mobilisation autour des enjeux patrimoniaux et au sein desquels la Fondation du patrimoine occupe une place particulière.

#### a) Les propriétaires privés

**Près de la moitié du patrimoine protégé est détenue par des propriétaires privés** : ceux-ci possèdent environ 35 % des monuments classés et 56 % des monuments inscrits, soit un total d'environ 22 000 monuments.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public thématique, « La conduite par l'État de la décentralisation », octobre 2009.

## Principaux chiffres concernant la propriété privée des monuments historiques

	2011
<b>Nombre de monuments historiques</b>	44 060
Dont inscrits	29 470
Dont classés	14 590
<b>Nombre de monuments historiques détenus par une personne privée</b>	21 841
Dont inscrits	16 743
Dont classés	5 098
Part de la propriété privée au sein des monuments classés	34,94 %
Part de la propriété privée au sein des monuments inscrits	56,8 %
<b>Part des monuments inscrits dans les monuments historiques privés</b>	76,7 %

N.B. : 2011 constitue la dernière année pour laquelle l'ensemble des données permettant de calculer les différents agrégats sont disponibles.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur spécial

**Encore ces chiffres constituent-ils un minorant dans la mesure où ils ne prennent en compte que les monuments protégés, et non la totalité des édifices présentant un intérêt patrimonial** pouvant faire l'objet, par exemple, d'une labellisation par la Fondation du patrimoine (*cf. infra*).

### *b) La Fondation du patrimoine*

**La Fondation du patrimoine<sup>1</sup> est un organisme de droit privé à but non lucratif, reconnu d'utilité publique<sup>2</sup>, dont le rôle est de concourir à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine bâti et paysager, en particulier quand celui-ci ne fait pas l'objet d'une protection par l'État. Les projets soutenus sont choisis au niveau des délégations régionales de la fondation, lesquelles constituent ensuite un dossier de financement.**

### *c) Les associations*

**De nombreuses associations consacrent leurs efforts à la défense du patrimoine, parfois de façon strictement locale, sur un projet particulier de restauration, ou à plus grande échelle. Au niveau national, doivent être distinguées les associations de défense du patrimoine reconnues d'utilité publique réunies au sein du « G8 patrimoine », structure informelle de coordination et de dialogue. Elles participent en particulier aux travaux du groupe national d'information et de concertation sur le patrimoine, créé par arrêté du ministre de la culture<sup>3</sup> et qui a pour mission « de réfléchir et de débattre sur tout sujet relatif à la politique du patrimoine ».**

<sup>1</sup> Créée par la loi du 2 juillet 1996.

<sup>2</sup> Décret du 18 avril 1997.

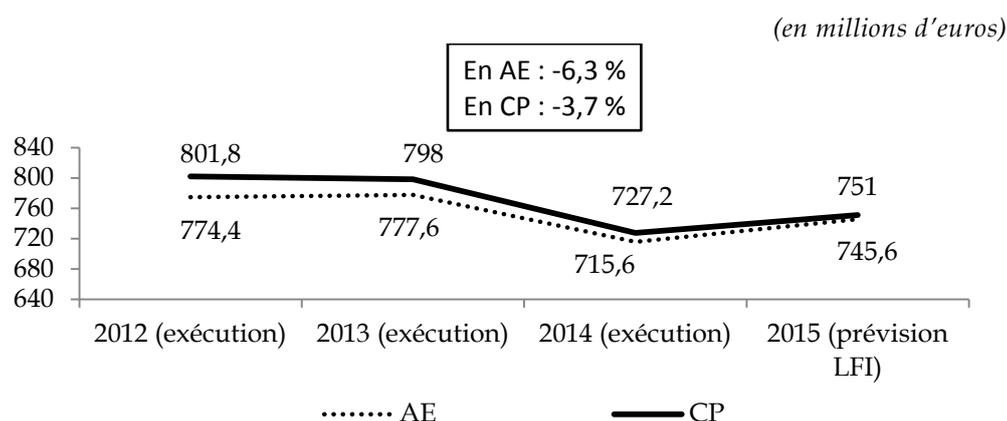
<sup>3</sup> Création par arrêté du 20 janvier 2005 et renouvellement par arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2009.

## C. DES FINANCEMENTS DIVERSIFIÉS

### 1. Les crédits budgétaires de la mission « Culture »

C'est le programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture », doté de 761,1 millions d'euros en AE et 746,6 millions d'euros en CP en 2014 (29 % des crédits de la mission), qui porte l'essentiel des crédits budgétaires destinés à la conservation du patrimoine. Il « finance les politiques publiques destinées à constituer, préserver, enrichir, mettre en valeur et rendre accessible au public le plus large le patrimoine, matériel et immatériel, muséal, monumental, archéologique, ainsi que l'architecture<sup>1</sup> ». Le programme a connu une baisse importante des crédits lui étant alloués ces dernières années, malgré une stabilisation bienvenue en loi de finances initiale 2015.

#### Évolution des crédits alloués au programme « Patrimoines » de 2012 à 2015



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Au sein du programme 175, c'est l'action n° 1 « Patrimoine monumental » qui regroupe les crédits destinés au patrimoine bâti à hauteur de 278,67 millions d'euros en AE et 277,80 millions d'euros en CP (exécution 2014).

Les dépenses se répartissent en deux ensembles : l'essentiel des crédits est destiné à l'entretien et à la restauration des monuments historiques, avec une exécution de 256,01 millions d'euros en AE et 257,48 millions d'euros en CP, tandis que les autres crédits du patrimoine monumental, qui détaillent essentiellement les moyens de fonctionnement accordés aux dispositifs et aux institutions œuvrant dans le domaine du patrimoine, ont connu en 2014 une exécution de 22,7 millions d'euros en AE et 20,34 millions d'euros en CP.

<sup>1</sup> Rapport annuel de performances de la mission « Culture » joint à la loi d'approbation des comptes et de règlement du budget de l'année 2014.

**Ventilation des dépenses de l'action n° 1 « Patrimoine monumental »  
au sein du programme « Patrimoines » de la mission « Culture »**

*(en millions d'euros)*

	AE	CP
<b>I. Crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques</b>		
<b>MH "hors grands projets"</b>	<b>236,91</b>	<b>239,65</b>
Crédits d'entretien	36,06	35,74
<i>Dont dépenses de fonctionnement MH État (y compris entretien monuments nationaux)</i>	22,42	22,07
<i>Dont dépenses d'intervention MH non État</i>	13,64	13,67
Subventions versées aux opérateurs concernant les monuments historiques	10,82	11,42
Crédits de restauration	190,04	192,49
<i>Dont dépenses d'investissement monuments nationaux (subvention CMN)</i>	0,00	2,37
<i>Dont dépenses d'investissement MH État</i>	89,19	90,24
<i>Dont dépenses d'intervention MH non État</i>	100,85	99,88
<b>MH "Grands projets"</b>	<b>19,1</b>	<b>17,8</b>
Versailles	18,6	13,98
Richelieu Restauration	0,4	3,78
Maison Chapp Guadeloupe	0,07	0,07
<b>Total monuments historiques</b>	<b>256,01</b>	<b>257,48</b>
<b>II. Autres crédits du patrimoine monumental</b>		
<b>Dépenses de fonctionnement hors MH</b>	<b>17,19</b>	<b>16,56</b>
Dépenses de fonctionnement courant hors MH	3,88	3,71
<i>Dont moyens de fonctionnement des services à compétence nationale (Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, Laboratoire de recherches des monuments historiques et musée des Plans et reliefs)</i>	1,24	1,07
<i>Dont études et prestations de service</i>	0,00	0,00
<i>Dont organisation des fêtes nationales et des cérémonies publiques (installation des tribunes et pavoisement)</i>	2,64	2,64
Subventions pour charges de service public hors MH	7,96	7,96
<i>Dont centre des monuments nationaux (fonctionnement)</i>	7,06	7,06
<i>Dont château et domaine de Chambord (fonctionnement)</i>	0,90	0,90
Crédits déconcentrés	5,35	4,89
<b>Dépenses d'intervention hors MH</b>	<b>5,51</b>	<b>3,78</b>
Dépenses d'intervention - crédits centraux	2,89	2,89
Dépenses d'intervention - crédits déconcentrés	2,62	0,89
<b>Total hors monuments historiques</b>	<b>22,7</b>	<b>20,34</b>
<b>Total général de l'action n° 1</b>	<b>278,71</b>	<b>277,82</b>

*Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances joint à la loi d'approbation des comptes et de règlement du budget de l'année 2014*

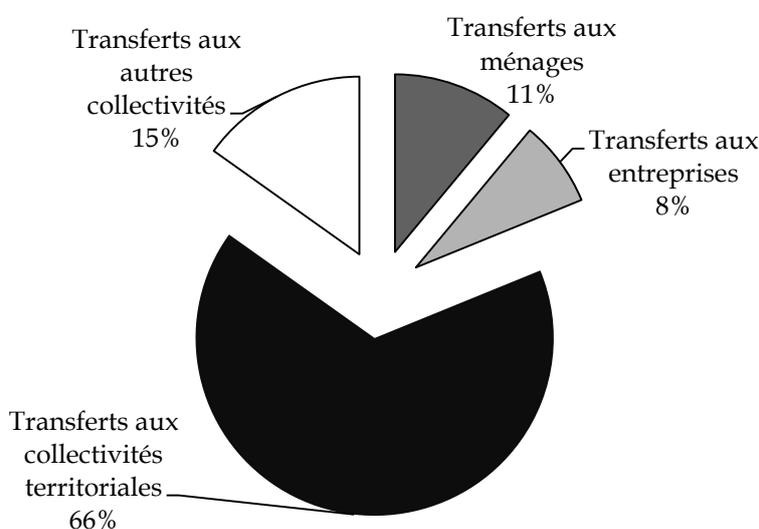
Il faut distinguer les crédits destinés à l'entretien et à la valorisation des monuments détenus directement par l'État des subventions attribuées aux propriétaires privés de monuments historiques, souvent complétées par celles des collectivités territoriales, pour mener à bien certains travaux de restauration ou les accompagner dans l'entretien régulier du monument. **Au total, les dépenses d'entretien et de restauration en direction de**

**monuments historiques non détenus par l'État s'élèvent à 114,5 millions d'euros en AE et 113,6 millions d'euros en CP.**

Ainsi, témoignant du caractère partenarial de la politique en faveur du patrimoine monumental, **plus de 40 % des crédits de l'action n° 1 relèvent de dépenses d'intervention**, soit 117,3 millions d'euros en CP et 120 millions d'euros en AE, dont les collectivités territoriales sont les principales bénéficiaires (66 % des crédits d'intervention leur sont destinés).

**Répartition des crédits d'intervention de l'action n° 1 « Patrimoine monumental » au sein du programme « Patrimoines » de la mission « Culture »**

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances joint à la loi d'approbation des comptes et de règlement du budget de l'année 2014

## 2. Les autres sources de financement

**Aux crédits spécifiquement destinés à l'entretien du patrimoine monumental dans le budget du ministère de la culture doivent être ajoutées les dépenses des autres ministères** : le ministère de la défense, mais aussi les ministères de la justice et de l'éducation nationale possèdent et assurent la gestion d'un certain nombre de bâtiments à caractère patrimonial.

Ces dépenses budgétaires publiques sont complétées par la **contribution des personnes privées (propriétaires, associations et entreprises)**, que visent à soutenir **plusieurs dispositifs fiscaux**, dont quatorze sont rattachés au programme « Patrimoines » (voir *infra*).

**L'une des principales « niches fiscales » de soutien au patrimoine n'est, paradoxalement, pas rattachée au programme « Patrimoines »** dans la mesure où son objet est plus large que la seule conservation du patrimoine.

---

La loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite « loi Aillagon », a en effet institué une **réduction d'impôt pour développer en France le mécénat des entreprises et des particuliers**, rattachée à la mission « Sport, jeunesse et vie associative »<sup>1</sup>. qu'a élargie la loi de finances pour 2007<sup>2</sup> aux dons à la Fondation du patrimoine ou à des associations de protection de patrimoine reconnues d'utilité publique - sous réserve que le monument qui en bénéficie soit conservé par son propriétaire et ouvert au public pendant au moins dix ans. **Le rôle des mécènes, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, ne saurait donc être ignoré** et leurs moyens financiers deviennent d'autant plus nécessaires que l'attrition des deniers publics consacrés au patrimoine pousse les collectivités publiques comme les propriétaires privés à chercher de nouvelles sources de financement. **Il est cependant difficile à évaluer avec précision du fait de l'absence de suivi, par l'administration fiscale, de la destination des dons** : si la réduction d'impôt s'élevait au total à 1,4 milliard d'euros en 2015 (prévision associée au projet de loi de finances pour 2015), seule une fraction de cet ensemble est destinée aux associations et aux organismes de défense du patrimoine. La Fondation du patrimoine fait, quant à elle, état de 18,3 millions d'euros de dons reçus en 2014, hors fondations abritées, soit un ordre de grandeur d'environ 2,4 % des crédits du programme « Patrimoines ».

Enfin, **quatorze dépenses fiscales sont directement rattachées au programme « Patrimoines »**.

## **II. UNE DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU PATRIMOINE MONUMENTAL CONCENTRÉE SUR UN NOMBRE RESTREINT DE DISPOSITIFS, DES RÈGLES COMPLEXES ET CHANGEANTES**

### **A. UNE DÉPENSE FISCALE CONCENTRÉE SUR LES MONUMENTS HISTORIQUES ET LE DISPOSITIF DIT « MALRAUX »**

**Cinq « niches » fiscales concernent le patrimoine monumental.** Quatre d'entre elles, qui portent toutes sur l'impôt sur le revenu, correspondent à une perte de recettes supérieure à 0,5 million d'euros. Il s'agit des dispositifs encadrés dans le tableau ci-après, qui regroupent le régime des monuments historiques d'une part et le dispositif dit « Malraux » d'autre part.

---

<sup>1</sup> Programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

<sup>2</sup> Article 10 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

## Dépenses fiscales rattachées au programme 175 « Patrimoines »

N°	Intitulé	Chiffrage 2014	Impôt concerné	Objectif
100102	Déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion ne procure pas de revenus	40	Impôt sur le revenu	Aider les propriétaires à protéger le patrimoine culturel privé
580102	Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	30	Droits d'enregistrement et de timbre	Aider l'acquisition d'œuvres par les institutions culturelles
110249	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés ou les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) : Nouveau dispositif Malraux	27	Impôt sur le revenu	Aider les propriétaires à protéger le patrimoine culturel privé
130302	Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques classés, inscrits ou assimilés (immeubles bâtis)	18	Impôt sur le revenu	Aider les propriétaires à protéger le patrimoine culturel privé
320118	Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors Nationaux et autres biens culturels spécifiques	10	Impôt sur les sociétés	Aider l'acquisition d'œuvres par les institutions culturelles
150405	Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité lors des cessions et des exportations réalisées par des non-résidents	5	Impôt sur le revenu	Renforcer l'attractivité du marché de l'art en France
130207	Déduction des dépenses spécifiques exposées dans les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, et 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 : Ancien dispositif Malraux	3	Impôt sur le revenu	Aider les propriétaires à protéger le patrimoine culturel privé

700102	Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	2	Taxe sur la valeur ajoutée	Aider l'acquisition d'œuvres par les institutions culturelles
<b>520105</b>	<b>Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature</b>	ε	<b>Droits d'enregistrement et de timbre</b>	<b>Aider les propriétaires à protéger le patrimoine culturel privé</b>
510101	Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État	ε	Droits d'enregistrement et de timbre	Aider l'acquisition d'œuvres par les institutions culturelles
150403	Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité en cas de vente aux musées bénéficiaires de l'appellation "musée de France" ou aux services d'archives et bibliothèques de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique	ε	Impôt sur le revenu	Aider l'acquisition d'œuvres par les institutions culturelles
110248	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques	ε	Impôt sur le revenu	Aider les propriétaires à protéger le patrimoine culturel privé
210306	Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national	0	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Aider l'acquisition d'œuvres par les institutions culturelles
<b>Total</b>		<b>135</b>		

Note de lecture : ε = coût inférieur à 0,5 million d'euros. Les lignes en gras correspondent aux dépenses fiscales relatives au patrimoine monumental. Les lignes encadrées correspondent aux dépenses fiscales relatives au patrimoine monumental et donc le montant est supérieur à 0,5 million d'euros.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances de la mission « Culture » joint à la loi d'approbation des comptes et de règlement du budget de l'année 2014

**La création de chacun de ces dispositifs est relativement ancienne :** le régime fiscal dérogatoire des monuments historiques en matière de revenus fonciers a été défini pour la première fois en 1964<sup>1</sup> (dépense fiscale n° 100102) et complété en 1976<sup>2</sup> (dépense fiscale n° 130302), tandis que la

<sup>1</sup> Article 11 de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 de finances pour 1965.

<sup>2</sup> Article 3 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977.

niche fiscale dite « Malraux » (dépenses fiscales n° 110249 et 130207) trouve son origine dans la loi du 4 août 1962<sup>1</sup> « *complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière* ».

## B. LE RÉGIME DES MONUMENTS HISTORIQUES

**Les propriétaires privés de monuments historiques (classés ou inscrits) ou assimilés<sup>2</sup> bénéficient, en contrepartie des charges qu'ils supportent, de modalités dérogatoires de calcul du revenu foncier en vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu.**

### Monuments inscrits et monuments classés

D'après le code du patrimoine, les **immeubles classés** sont ceux « *dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public* <sup>3</sup> » tandis que l'**inscription** correspond à des immeubles « *qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation* <sup>4</sup> ». Sur le plan de l'intérêt patrimonial, la distinction entre ces deux catégories d'immeubles peut donc être tenue.

Sur le plan juridique, le régime qui s'attache à l'inscription ou au classement diffère sur plusieurs points. D'une part, ce ne sont pas exactement les mêmes autorités qui interviennent pour prononcer le classement ou l'inscription : le préfet peut prendre un arrêté d'inscription, tandis que le classement relève de la responsabilité du ministre de la culture et de la communication. D'autre part, **les obligations qui découlent de l'inscription sont moins fortes que celles qui sont liées au classement** : si les travaux ne sont pas soumis à permis<sup>5</sup>, les propriétaires d'un monument inscrit ont une simple obligation déclarative. Ils doivent seulement avoir « *quatre mois auparavant, avisé le préfet de région de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer* <sup>6</sup> ». En revanche, les propriétaires de monuments historiques sont soumis à autorisation préalable puisqu'ils ne peuvent procéder à aucun « *travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans autorisation de l'autorité administrative* <sup>7</sup> ».

**La dissymétrie entre ces deux régimes explique pour partie que les monuments historiques détenus par des personnes privées soient dans leur grande majorité inscrits et non classés**, tandis que les monuments historiques publics sont le plus souvent classés.

Source : commission des finances du Sénat, d'après la législation en vigueur

**Trois conditions cumulatives**, définies par l'article 85 de la loi de finances pour 2009, doivent cependant être remplies : le propriétaire doit conserver la propriété de l'immeuble pendant une période d'au moins quinze ans, en détention directe, et en l'absence de mise en copropriété. Ces

<sup>1</sup> Loi n° 62-903 du 4 août 1962.

<sup>2</sup> C'est-à-dire ayant obtenu le label de la Fondation du patrimoine

<sup>3</sup> Article L. 621-1 du code du patrimoine.

<sup>4</sup> Article L. 621-25 du code du patrimoine.

<sup>5</sup> Travaux soumis à permis de construire, à permis de démolir, à permis d'aménager ou à déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> Article L. 621-27 du code du patrimoine.

<sup>7</sup> Article L. 621-9 du code du patrimoine.

---

deux dernières exigences connaissent trois exceptions : les sociétés civiles immobilières<sup>1</sup> (SCI) familiales, les SCI non soumises à l'impôt sur les sociétés et ayant obtenu un agrément du ministère du budget ainsi que les copropriétés ayant obtenu ce même agrément.

**Si ces trois conditions sont respectées - sous réserve des exceptions précitées - le propriétaire peut déduire certaines charges foncières de son revenu imposable.** La nature exacte des charges déductibles ainsi que le revenu concerné (foncier ou global) dépendent de deux principaux paramètres : l'occupation de l'immeuble et la perception, par le propriétaire, de recettes imposables liées à la gestion de l'immeuble en question. Trois situations peuvent être distinguées.

**Dans le premier cas, l'immeuble ne procure aucune recette au propriétaire.** Celui-ci peut alors **déduire de son revenu global tout ou partie de ses charges foncières** selon que l'immeuble est ouvert ou non à la visite et selon la qualité du bâtiment (monument historique ou monument labellisé par la Fondation du patrimoine). En revanche, **l'imputation du déficit foncier sur le revenu global des années suivantes n'est pas autorisée.**

**Dans la deuxième éventualité, l'immeuble procure des recettes à son propriétaire, qui ne l'occupe pas.** Si l'immeuble donne lieu à la perception de recettes accessoires (dans la majorité des cas, de droits d'entrée), les charges de la propriété peuvent être déduites du revenu foncier, déduction à laquelle s'ajoute un abattement dont le montant est modulé selon que l'immeuble comprend ou non un parc ou jardin ouvert au public. **L'imputation du déficit foncier sur le revenu global, sans limitation, est possible, avec un report éventuel jusqu'à la sixième année suivante (inclue).**

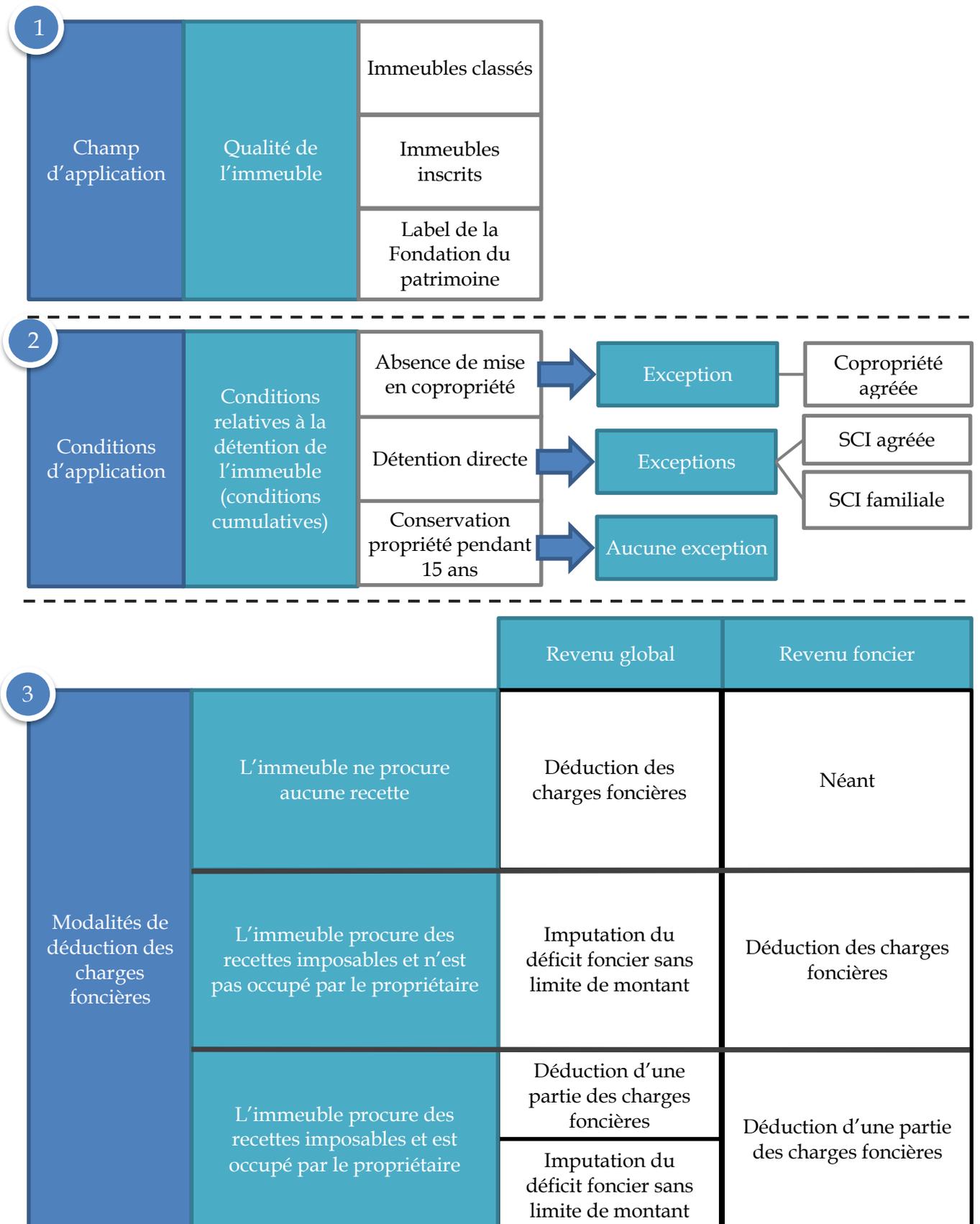
**La troisième possibilité est celle d'un propriétaire qui occupe son immeuble mais qui perçoit également des recettes imposables liées au bâtiment.** Certaines charges foncières peuvent alors être déduites du **revenu foncier, d'autres du revenu global** - la détermination exacte de la nature des charges déductibles et du taux auquel elles sont prises en compte dépend de la qualité de l'immeuble et de son ouverture à la visite. Enfin, de façon identique au cas où le propriétaire n'occupe pas l'immeuble, l'imputation du déficit foncier sur le revenu global, sans limitation, est possible, avec un report éventuel jusqu'à la sixième année suivante (inclue).

Le schéma suivant récapitule les principales caractéristiques du régime fiscal des monuments historiques.

---

<sup>1</sup> La société civile immobilière associe au moins deux personnes, associées. En créant une SCI, chacun des associés reçoit des parts sociales en contrepartie de son apport. Chaque associé est propriétaire de parts de la SCI, qui détient le patrimoine immobilier.

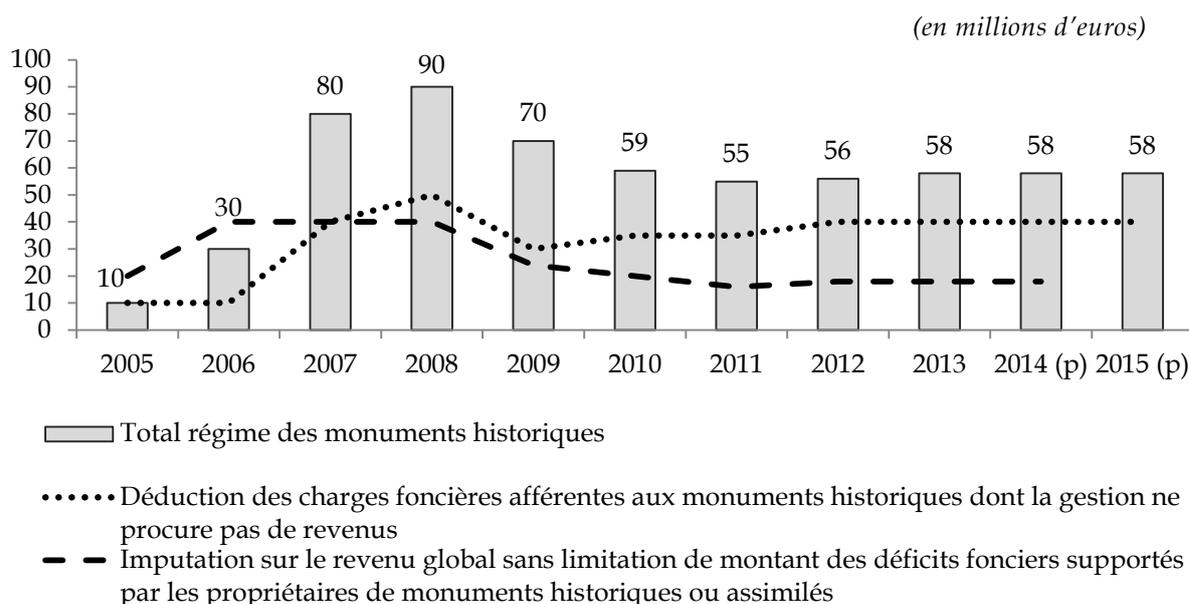
**Schéma : principaux éléments du régime fiscal des monuments historiques  
au titre de l'imposition sur le revenu**



Source : commission des finances du Sénat, d'après la législation fiscale

L'examen du montant de la dépense fiscale liée au régime des monuments historiques sur les dix dernières années laisse apparaître trois temps : le premier, de 2005 à 2008, voit une augmentation très forte du coût de la dépense fiscale, qui décroît à partir de 2009 pour se stabiliser entre 55 et 59 millions d'euros à partir de 2010.

### Évolution de la dépense fiscale au titre du régime des monuments historiques, de 2005 à 2015



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur spécial

La baisse observée après 2008 provient sans doute de l'application de la réforme prévue à l'article 85 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> qui a créé l'article 156 bis du code général des impôts. Celui-ci prévoit les trois conditions relatives à la détention de l'immeuble évoquées *supra*, qui ont conduit à l'exclusion du dispositif de la majorité des SCI et des copropriétés. Le renforcement des contraintes pesant sur les propriétaires paraissait alors nécessaire pour éviter les cas d'optimisation fiscale et s'assurer que la niche remplissait bien son objet d'incitation à la préservation du patrimoine historique bâti : selon l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire présenté par les députés Gilles Carrez et Didier Migaud, « ces conditions empêcheront de fait l'utilisation du dispositif comme produit de défiscalisation ». L'amendement adopté à l'Assemblée nationale prévoyait aussi le plafonnement de cette dépense fiscale à un montant de 200 000 euros, contre l'avis du Gouvernement. Le plafonnement n'a finalement pas été retenu à la suite du vote du Sénat.

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Il est également à noter que la loi de finances initiale pour 2014<sup>1</sup> a exclu du dispositif les immeubles « ayant fait l'objet d'un agrément par le ministre chargé du budget en raison de leur caractère historique ou artistique particulier » au motif qu'il semblait souhaitable de « recentrer le régime fiscal des monuments historiques ». Cet agrément se distinguait de l'agrément relatif aux SCI ou aux copropriétés en ce qu'il n'avait pas pour objet d'autoriser la dérogation à l'une des conditions prévues à l'article 156 bis du code général des impôts, mais était relatif à la qualité même de l'immeuble. La délivrance de cet agrément permettait alors à son propriétaire de prétendre au bénéfice du régime fiscal relatif aux monuments historiques.

Le dispositif a été réformé de nouveau par la loi de finances rectificative pour 2014<sup>2</sup>. Introduit par amendement gouvernemental, le nouveau dispositif a modifié les conditions de délivrance de l'agrément permettant à une SCI ou à une copropriété de bénéficier du régime fiscal des monuments historiques. Le texte antérieur prévoyait que l'agrément était octroyé par le ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de la culture, « lorsque l'intérêt patrimonial du monument et l'importance des charges relatives à son entretien justifient le recours à un tel mode de détention ». Ces deux critères, jugés insuffisamment précis par l'administration fiscale, ont été abandonnés pour restreindre le bénéfice de l'agrément aux seuls monuments classés (l'arrêté doit avoir été pris au moins un an avant la demande d'agrément). Au surplus, l'usage de l'immeuble est désormais strictement encadré : pour prétendre à l'agrément, le bâtiment doit être affecté à l'habitation pour au moins 75 % de ses surfaces habitables. Une dérogation est également possible dans le cas d'un espace culturel non commercial et ouvert au public pendant quinze ans. Votre rapporteur spécial ne partage ni la méthode ni la logique de cette réforme (cf. troisième partie : « Les recommandations de votre rapporteur spécial »).

### C. LE DISPOSITIF « MALRAUX »

#### 1. Un dispositif complexe associant protection patrimoniale et politique de la ville

Le régime « Malraux » a été pensé dans le contexte de l'urbanisation d'après-guerre, où l'important besoin de logements et les nécessités de la reconstruction ont pu conduire à dégrader des centres-villes historiques. Si la loi du 4 août 1962<sup>3</sup> qui l'a créé porte le nom du ministre des affaires culturelles de l'époque, le dispositif s'insère en réalité dans une politique plus large que la seule conservation patrimoniale : il s'agit certes de requalifier le patrimoine historique et architectural ancien,

<sup>1</sup> Article 26 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>2</sup> Article 90 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>3</sup> Loi n° 62-903 du 4 août 1962.

---

mais aussi d'en moderniser les logements. La loi de 1962 fait d'ailleurs suite à l'inventaire des tissus anciens effectué en mai 1959 à l'initiative non pas d'André Malraux mais de Pierre Sudreau, ministre de la construction. **Le dispositif s'appuie sur la notion de « secteurs sauvegardés »**, dont la loi prévoit qu'ils peuvent être créés et délimités lorsqu'ils « *présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles* ». Un « plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur » (PMSV) est établi par décret en Conseil d'État au sein des secteurs sauvegardés : tous travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles sont soumis à permis ou à déclaration préalable et doivent, pour être autorisés, être jugés « *compatibles* » avec ce plan. Aucune disposition fiscale n'est intégrée au texte de 1962, qui précise simplement que « *la loi de finances déterminera chaque année les conditions de financement des opérations prévues par la présente loi* ».

**Quinze ans plus tard, la loi de finances pour 1977<sup>1</sup> associe aux secteurs sauvegardés une fiscalité dérogatoire à caractère incitatif, précisée et codifiée à l'article 31 du code général des impôts par la loi de finances rectificative pour 1994<sup>2</sup>** : les opérations de restauration immobilières sont encouragées par un droit offert à l'investisseur de déduire de ses revenus les dépenses résultant des travaux. Le contribuable déduit d'abord les dépenses de ses revenus fonciers ; le reliquat constitue un déficit foncier qui pourra être imputé sur le revenu global sans limitation. L'accès au dispositif est conditionné par différents critères relatifs non seulement à l'emplacement de l'immeuble, mais aussi à son affectation : il doit s'agir d'un immeuble d'habitation destiné, après l'opération, à la location pour une durée de six ans, à usage de résidence principale du locataire.

Le dispositif a connu depuis lors deux grandes évolutions.

**D'une part, le bénéfice de l'avantage fiscal a été étendu à de nouveaux secteurs protégés, qui ne sont pas créés dans les mêmes conditions que les secteurs sauvegardés et n'obéissent pas aux mêmes règles.**

Il s'agit d'abord **des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)**, créées par l'article 70 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Celles-ci relèvent du code du patrimoine et constituent une servitude d'utilité publique se substituant, le cas échéant, au plan local d'urbanisme (PLU) sur le territoire qu'elles concernent. Dans le périmètre d'une telle zone, tous travaux de construction, démolition, déboisement, transformation et modification de l'aspect des immeubles sont soumis à autorisation spéciale accordée par l'autorité administrative compétente en matière de permis de construire après avis de l'architecte des bâtiments de France. À la différence des PSMV liés aux

---

<sup>1</sup> Article 3 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977.

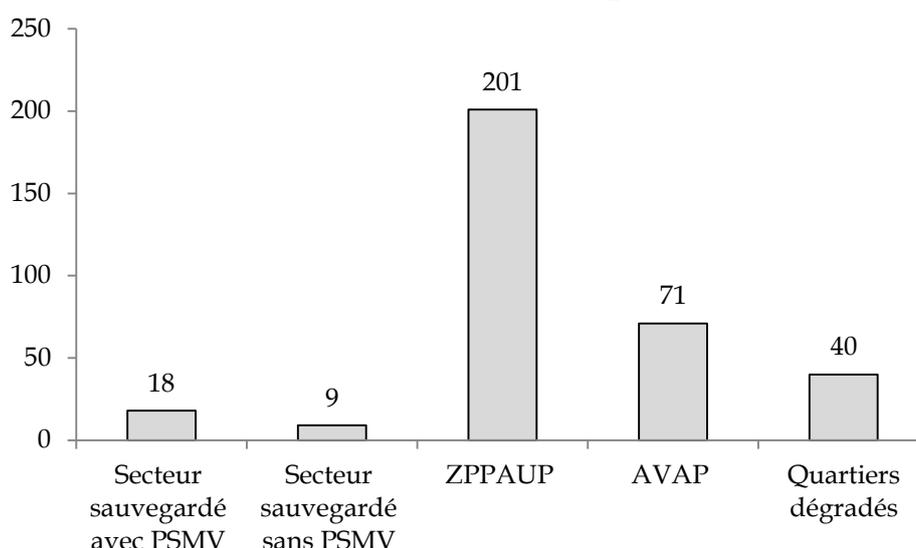
<sup>2</sup> Article 40 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 de finances rectificative pour 1994.

secteurs sauvegardés, une ZPPAUP n'a pas le caractère d'un document d'urbanisme contraignant pour la préservation des immeubles existants et ne s'accompagne pas de prescriptions sur le traitement interne des immeubles. Les collectivités territoriales ont tendance à privilégier la mise en place de ZPPAUP : celles-ci offrent les mêmes avantages fiscaux que les secteurs sauvegardés pour un niveau de contraintes moindre en termes d'urbanisme et de patrimoine.

Elles sont remplacées par les « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » (AVAP), créées par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Les principes fondamentaux de la ZPPAUP ne sont pas remis en cause ; la principale innovation des AVAP réside dans l'introduction d'une obligation de prise en compte des objectifs de développement durable et dans leur création exclusivement décentralisée : la mise à l'étude d'une telle aire est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité intéressée, qui crée alors une commission locale à ce titre.

Doivent également être évoqués les « quartiers anciens dégradés » (QAD) prévus par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>1</sup> et dont la liste est fixée par décret<sup>2</sup>. Les opérations de restauration immobilière dans le périmètre des QAD peuvent ouvrir droit au bénéfice de l'avantage fiscal « Malraux » jusqu'au 31 décembre 2015.

**Répartition catégorielle des espaces protégés créés entre 2005 et 2014 et ouvrant droit au bénéfice de l'avantage fiscal « Malraux »**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur spécial

<sup>1</sup> Articles 25 à 27 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>2</sup> Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

**Répartition géographique des espaces protégés créés entre 2005 et 2014  
et ouvrant droit au bénéfice de l'avantage fiscal « Malraux »**

Région	Secteur sauvegardé avec PSMV	Secteur sauvegardé sans PSMV	ZPPAUP	AVAP	Quartiers dégradés	Total
ALSACE	0	0	2	0	0	2
AQUITAINE	2	1	25	0	2	30
AUVERGNE	0	0	18	10	1	29
BASSE- NORMANDIE	0	0	7	0	0	7
BOURGOGNE	3	2	11	3	0	19
BRETAGNE	0	0	8	3	1	12
CENTRE	0	2	6	8	2	18
CHAMPAGNE- ARDENNE	1	0	3	0	4	8
CORSE						0
FRANCHE- COMTÉ	1	0	5	4	0	10
HAUTE- NORMANDIE	0	0	3	0	2	5
ÎLE-DE-FRANCE	0	0	7	7	7	21
LANGUEDOC- ROUSSILLON	3	2	23	2	5	35
LIMOUSIN	0	1	3	0	0	4
LORRAINE	0	0	1	1	0	2
MIDI-PYRÉNÉES	0	0	12	2	1	15
NORD-PAS-DE- CALAIS	0	0	4	0	4	8
PAYS DE LA LOIRE	1	0	27	13	0	41
PICARDIE	0	0	1	1	1	3
POITOU- CHARENTES	1	1	14	2	1	19
PACA	5	0	6	0	5	16
RHÔNE-ALPES	1	0	15	15	3	34
LA RÉUNION	0	0	0	0	0	0
GUYANE	0	0	0	0	0	0
MARTINIQUE	0	0	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>201</b>	<b>71</b>	<b>40</b>	<b>339</b>

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur spécial*

**D'autre part, la nature de l'avantage fiscal octroyé aux investisseurs est profondément redéfinie par la loi de finances pour 2009<sup>1</sup>, qui codifie les dispositions liées au nouveau régime « Malraux » à**

<sup>1</sup> Article 84 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

**l'article 199 ter** *viciés du code général des impôts*. Les changements opérés vont dans le sens des préconisations formulées par le rapport remis au Parlement en avril 2008 « *évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant* » : la déduction accordée dans le cadre de ce régime est transformée en réduction d'impôt sur le revenu, laquelle se trouve soumise à un mécanisme de plafonnement. En effet, les propriétaires procédant à des opérations de restauration immobilière « Malraux » pour lesquelles une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux est déposée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 bénéficient non plus d'un régime d'imputation des déficits mais d'une réduction d'impôt, assise sur le montant des dépenses exposées dans un délai de quatre ans à compter de la délivrance de l'autorisation de travaux et dans une limite de 100 000 euros par an. En outre, les taux sont différenciés selon que l'immeuble est situé en secteur sauvegardé (40 %) ou en ZPPAUP (30 %). La durée de l'engagement de location est allongée à neuf ans. Une condition relative à l'absence de liens de parenté entre le locataire et le contribuable est également instaurée : la location ne peut pas être conclue avec un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable. Si la plupart des modifications ont pour effet de réduire l'ampleur de la dépense fiscale, le dispositif est élargi sur un point : son champ d'application est étendu aux locaux autres que d'habitation afin, en particulier, de favoriser la restauration complète d'immeubles à usage d'habitation comprenant des locaux commerciaux – par exemple de commerces au rez-de-chaussée.

**À cette réforme de structure du dispositif se sont ajoutées plusieurs modifications paramétriques** : les taux ont été abaissés à deux reprises<sup>1</sup> par réduction homothétique ou « rabot » pour atteindre 30 % en secteur sauvegardé ou en quartier ancien dégradé et 22 % dans les autres cas (ZPPAUP ou AVAP). Le régime « Malraux » a été dans un premier temps soumis au plafonnement global des réductions et crédits d'impôts, avant d'en être de nouveau exclu par la loi de finances pour 2013<sup>2</sup>. Enfin, la durée au cours de laquelle les dépenses peuvent être prises en compte a été réduite de quatre à trois ans à compter de la date de délivrance du permis de construire.

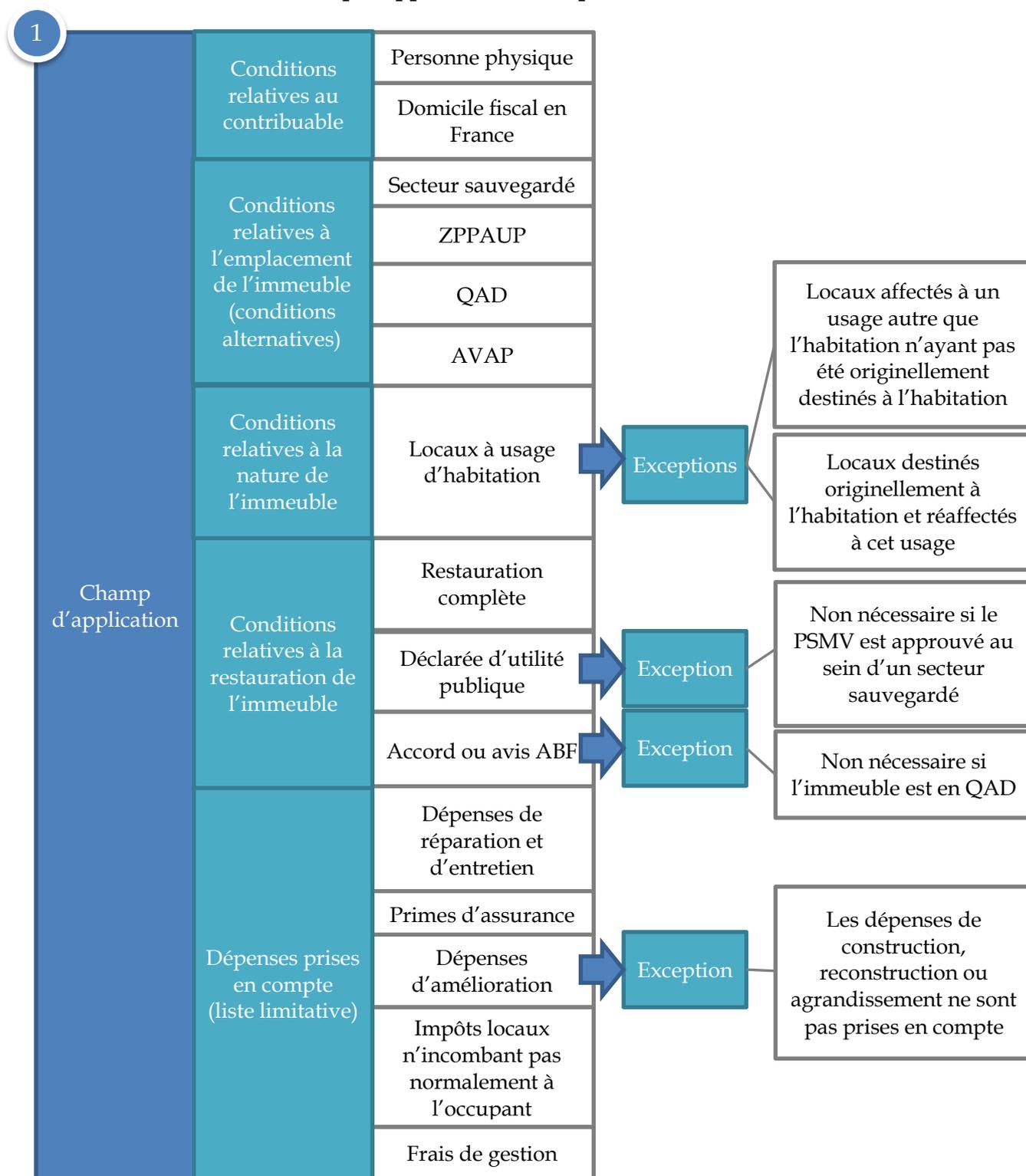
Les deux schémas ci-après récapitulent les principaux éléments du dispositif « Malraux ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-520 du 13 mai 2011 pris pour l'application de l'article 105 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et décret n° 2012-547 du 23 avril 2012 pris pour l'application de l'article 83 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>2</sup> Article 73 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

**Schéma 1 : champ d'application du dispositif « Malraux »**



Source : commission des finances du Sénat, d'après la législation fiscale

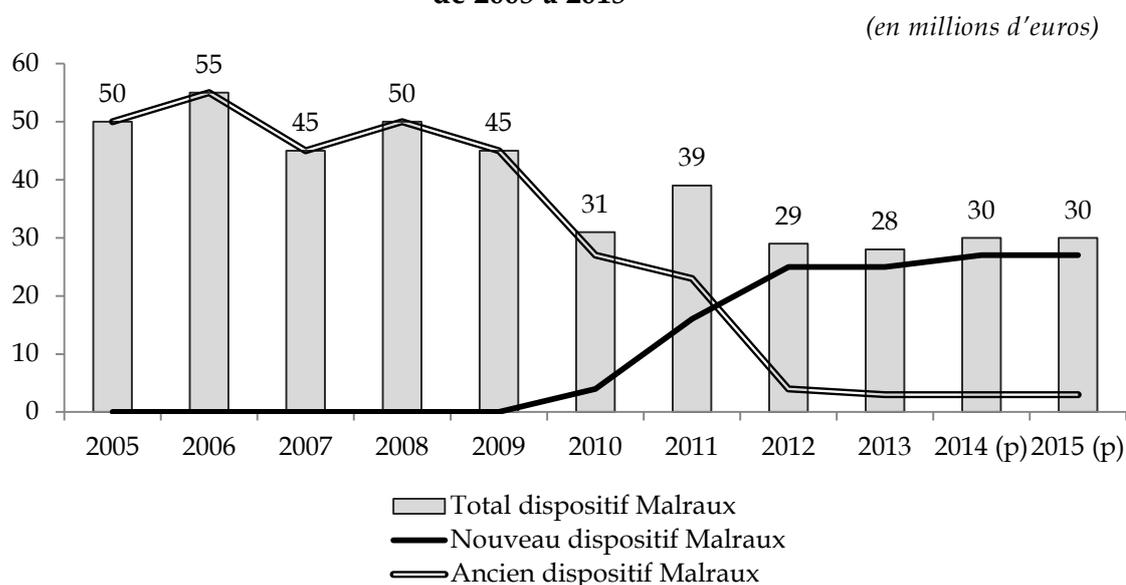
**Schéma 2 : conditions d'application et modalités de déduction du dispositif « Malraux »**

2	Conditions d'application	Mise en location de l'immeuble (conditions cumulatives)	Durée de 9 ans, effective et continue
			Location dans les 12 mois qui suivent l'achèvement des travaux
			Résidence principale du locataire
			Le locataire n'est pas le propriétaire, il n'appartient pas à son foyer fiscal et n'est ni son ascendant ni son descendant
-----			
3	Modalités de déduction de l'impôt sur le revenu	Assiette	Déduction aides et subventions
			Limite de 100 000 euros
			Pas de report possible si la réduction est supérieure à l'impôt dû
		Taux	Si AVAP ou ZPPAUP : 22 %
			Si QAD ou secteur sauvegardé : 30 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après la législation fiscale

Ces différentes réformes ont contribué à réduire l'ampleur de la dépense fiscale associée au dispositif, qui est passée de 50 millions d'euros en 2005 à 30 millions d'euros en 2015 (chiffre prévisionnel). L'extinction progressive de l'ancien dispositif n'est pas complètement compensée par la montée en puissance du nouveau régime, ce qui s'explique pour partie du fait que les biens réellement adaptés à un investissement « Malraux » sont structurellement rares. Il faut également noter que la rentabilité des opérations de ce type reste généralement faible en raison des surcoûts liés au périmètre protégé dans lequel s'effectuent les travaux.

### Évolution de la dépense fiscale au titre du dispositif dit « Malraux » de 2005 à 2015



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur spécial

## 2. Une évolution à venir du dispositif Malraux avec la loi « Liberté de création, architecture et patrimoine »

Le projet de loi « Liberté de création, architecture et patrimoine » propose de **regrouper sous l'appellation unique de « cité historique »<sup>1</sup> les différentes catégories d'espaces protégés relevant du code du patrimoine** : secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) se verraient donc regroupées au sein d'un seul document d'urbanisme.

Les **immeubles situés dans ces « cités historiques » seront donc intégrés au dispositif Malraux, comme le prévoit l'article 24 du projet de loi**. Dans le cas où la cité historique recouvrirait le périmètre d'une ancienne ZPPAUP mais y substituerait un plan de sauvegarde et de mise en valeur, comme le projet de loi en prévoit la possibilité, se pose la question du taux applicable à la réduction d'impôt : l'existence d'un PSMV approuvé pourrait conduire à l'application du taux le plus élevé malgré l'absence de « secteur sauvegardé » à proprement parler. En tout état de cause, l'article 199 *tervicies*

<sup>1</sup> L'article 23 du projet de loi précise que « les cités historiques sont classées par décision du ministre chargé de la culture, après avis de la Commission nationale des cités et monuments historiques et enquête publique conduite par l'autorité administrative, sur proposition ou après accord de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ».

du code général des impôts devra être adapté afin de clarifier les conditions d'application du dispositif aux cités historiques.

### III. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

#### 1. Pour créer les conditions d'un débat apaisé, le ministère de la culture doit se doter de meilleurs outils de suivi des dépenses fiscales qui lui sont rattachées et procéder à une évaluation détaillée des dispositifs les plus coûteux

Au manque de dialogue entre l'administration et les acteurs privés s'ajoute un « dialogue de sourd » entre le ministère du budget et celui de la culture, lesquels se renvoient mutuellement la responsabilité d'un suivi précis des dépenses fiscales liées aux monuments historiques, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son récent rapport relatif à l'exécution budgétaire 2014 de la mission « Culture ».

#### **Les difficultés de suivi des dépenses fiscales relatives à la mission « Culture » soulevées par la Cour des comptes**

Le ministère [de la culture] indique que « la prévision et le suivi des dispositifs fiscaux, notamment en termes de chiffrage de la dépense fiscale, ne peuvent être menés de manière optimale étant donné les difficultés de communication avec la direction de la législation fiscale ».

S'agissant plus particulièrement des dépenses fiscales relatives aux monuments historiques et à la restauration immobilière, le ministère de la culture précise qu'il n'est en mesure de jouer un rôle ni dans le suivi, ni dans le contrôle de ces dépenses, « cette tâche incombant entièrement au ministère chargé du budget et ne pouvant être réalisée que par une remontée des données chiffrées en provenance des directions des finances publiques locales ».

Le ministère des finances et des comptes publics indique, quant à lui, que l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs relatifs aux monuments historiques et à la rénovation immobilière est « en premier chef du ressort du ministère de la culture, responsable et porteur de la politique publique associée. [...] La remontée des données issues des dossiers gérés par les directions locales de la DGFIP n'est pas envisagée à ce stade et serait disproportionnée compte tenu des enjeux ».

Eu égard à leur nombre (six dispositifs, soit 22 % du nombre total des dépenses fiscales de la mission), à leur coût important pour la mission « Culture » (88 millions d'euros par an, soit 19 % du montant total des dépenses fiscales de la mission dont deux dispositifs qui ne font l'objet d'aucun chiffrage), **il semble indispensable qu'une évaluation de ces dépenses fiscales soit conduite rapidement, de manière concertée, par le ministère de la culture et de la communication et le ministère des finances et des comptes publics.**

Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à l'exécution 2014, pp. 44 et 45

---

**Il n'est ainsi pas possible au ministère de la culture, ni à celui du budget, d'indiquer précisément, au niveau national, la dépense publique et la dépense fiscale consentie en faveur des monuments historiques inscrits d'une part, classés d'autre part, détenus par des propriétaires privés.** L'absence d'une telle donnée, pourtant fondamentale, laisse à penser que les moyens consacrés par le ministère de la culture au suivi des questions fiscales sont, sinon insuffisants, du moins insuffisamment orientés vers la production d'évaluations chiffrées et qualitatives permettant aux citoyens comme aux parlementaires de mieux appréhender le volet fiscal de la politique patrimoniale.

C'est pourtant bien le ministère de la culture qui doit demeurer le principal acteur de ces sujets, en ce qu'il est le plus à même d'apprécier les résultats obtenus par la dépense fiscale et de les mettre au regard de leur coût. **Un suivi détaillé des questions fiscales apparaît d'autant plus nécessaire que l'actuel contexte budgétaire tendu ne permet ni de se passer de l'effort fait par les propriétaires privés, ni de diminuer sans réelles contreparties les recettes du budget de l'État.**

**2. Pour assurer le développement d'une offre culturelle et touristique variée sur nos territoires, la définition de l'ouverture au public doit être modernisée et les objectifs de la dépense fiscale en faveur des monuments historiques clarifiés**

**Le régime fiscal associé à la protection et à la valorisation du patrimoine monumental s'est bâti de façon progressive.** Si l'évolution des dispositifs avec le temps paraît souhaitable et nécessaire afin que la dépense fiscale soit toujours adaptée aux enjeux, force est de constater que les modifications successives sont parfois source de complexité.

**Comme le relèvent les auteurs du rapport remis au Parlement en avril 2008 relatif aux niches fiscales non plafonnées, « le régime fiscal des monuments historiques, mis en place en 1964, a été peu à peu complexifié parce qu'il prenait en compte des situations très diverses » :** ainsi, le régime est différencié selon que l'immeuble est loué ou ouvert à la visite, que la visite est payante ou non, qu'il est accompagné d'un jardin ou d'un parc ouvert au public... La nature des charges admises en déduction et le taux auquel elles sont prises en compte dépendent aussi d'autres paramètres, comme la qualité de l'immeuble (labellisé, classé ou inscrit) et le fait que son propriétaire l'occupe ou non. Il paraît évidemment louable de chercher à proportionner l'avantage fiscal à la situation du propriétaire mais la multiplication des cas particuliers nuit à la lisibilité du dispositif pour le contribuable. La réforme de décembre 2014 constitue à ce titre une nouvelle ramification du régime puisque l'agrément ne peut plus être accordé qu'à un seul type de monument. Il paraît souhaitable d'engager un travail de réflexion sur l'harmonisation du régime dérogatoire pour tous les immeubles inclus dans le dispositif.

L'ouverture au public, en particulier, outre que sa caractérisation diffère d'un dispositif à l'autre, semble connaître une définition trop restreinte qui ne correspond plus aux pratiques touristiques actuelles. Ainsi, en sont exclues les visites scolaires, les ouvertures pendant l'hiver et les événements exceptionnels ainsi que le temps de préparation qu'ils exigent. **Votre rapporteur considère que l'annualisation du calcul des jours d'ouverture au public, qui ne sont pour l'instant pris en compte qu'en période estivale, contribuerait à moderniser le régime des monuments historiques et permettrait de diversifier l'offre culturelle et touristique dans nos régions.** Afin de maîtriser l'impact budgétaire d'une telle réforme - que les données disponibles ne permettent pas d'estimer finement - et d'éviter que certains propriétaires n'ouvrent leur monument qu'en hiver, période en général moins propice à la visite, il paraîtrait opportun de fixer un nombre minimal de jours d'ouverture en été. Ainsi les propriétaires de monument seraient incités non pas à délaissier la période estivale, mais à diversifier leurs dates d'ouverture.

Plus largement, la question des objectifs de la politique fiscale en faveur du patrimoine monumental privé doit être posée : **il semble que l'ouverture au public ne soit pas toujours la seule ni même la meilleure manière de valoriser un monument et de faire vivre un territoire.** Comme le note le Conseil d'analyse économique, « *pour le patrimoine tangible, existent des effets de congestion, avec une forte concentration des visites sur un petit nombre de musées et de sites, d'où la coexistence de lieux congestionnés et de sites désertés* ». Certains petits bâtiments n'attirent pas un public nombreux, pour partie du fait d'un manque de communication, mais aussi en raison de contraintes pratiques telles que la localisation du monument. Un gîte ou une chambre d'hôtes bien gérés et aménagés dans le respect de l'histoire des lieux peuvent attirer un public plus large et engendrer davantage de recettes publiques qu'une ouverture quelques semaines par an. **Il apparaîtrait dès lors préférable que les textes fiscaux prennent en compte la notion de la valorisation économique et territoriale du bâtiment :** loin d'une suspicion systématique à l'égard de tout projet non directement lié à l'habitation ou à la visite muséale, il semble nécessaire aujourd'hui de reconnaître de nouvelles formes de valorisation du patrimoine. **Une telle évolution, dès lors qu'elle s'accompagnerait d'un renforcement du contrôle de l'administration sur les bénéficiaires, permettrait tout à la fois d'assurer l'intégrité patrimoniale du monument et de mettre en œuvre la célèbre maxime de Viollet-le-Duc selon laquelle « le meilleur moyen de conserver un édifice, c'est de lui trouver un emploi »<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Dictionnaire raisonné de l'architecture française.

---

**3. Pour simplifier et accélérer les procédures, l'agrément permettant de bénéficier du régime fiscal des monuments historiques doit être unique, que la propriété soit divisée par le biais d'une copropriété ou d'une SCI non familiale**

La rédaction actuelle des dispositions définissant le régime des monuments historiques manque de lisibilité concernant la nature de l'agrément à demander dans le cas d'une SCI ou d'une copropriété afin de pouvoir bénéficier du régime des monuments historiques. En effet, les dispositions concernant l'agrément sont distribuées à deux alinéas différents du même article 156 *bis* du code général des impôts, selon que le bien est détenu par le biais d'une copropriété<sup>1</sup> ou d'une SCI<sup>2</sup>, ce qui a pu conduire l'administration fiscale à retenir une interprétation selon laquelle deux agréments différents doivent être demandés – bien que ce point ne ressortisse clairement ni de la rédaction de la loi, ni de la jurisprudence attachée au régime des monuments historiques.

Dans la mesure où les critères de délivrance de l'agrément sont et ont toujours été les mêmes pour une SCI et pour une copropriété, la délivrance d'un nouvel agrément en cas de passage d'une copropriété à une SCI, par exemple en raison de difficultés de financement, ne se justifie par aucune nécessité patrimoniale ni juridique. Elle contribue à faire perdre du temps tant à l'administration fiscale qu'aux parties prenantes du projet de rénovation du monument historique.

**Votre rapporteur propose donc de clarifier la rédaction de l'article 156 *bis* du code général des impôts : prévoir la délivrance d'un agrément unique quel que soit le mode de division du bâtiment** introduirait davantage de souplesse sans affaiblir les contraintes imposées aux propriétaires. Cette réforme n'introduirait **pas de coûts supplémentaires dans la mesure où elle ne constitue pas un assouplissement des critères de délivrance** de l'agrément.

---

<sup>1</sup> Alinéa 3 du II de l'article 156 *bis* du code général des impôts.

<sup>2</sup> V du même article.

**4. Pour assurer la préservation effective de notre patrimoine bâti dans toute sa diversité, il est urgent que les monuments historiques inscrits soient réintégrés au sein des potentiels bénéficiaires de l'agrément ministériel et que ses critères de délivrance soient repensés**

**En loi de finances rectificative de décembre 2014, le Gouvernement a fortement restreint le régime fiscal dérogatoire lié aux monuments historiques.** D'une part, les monuments inscrits et labellisés par la Fondation du patrimoine ont été exclus de l'agrément permettant à une copropriété ou à une SCI, sous certaines conditions, de bénéficier du dispositif prévu à l'article 156 du code général des impôts. D'autre part, cet agrément ne peut désormais être délivré qu'à la condition que le monument soit affecté à l'habitation pour au moins 75 % de ses surfaces habitables pendant un minimum de quinze années.

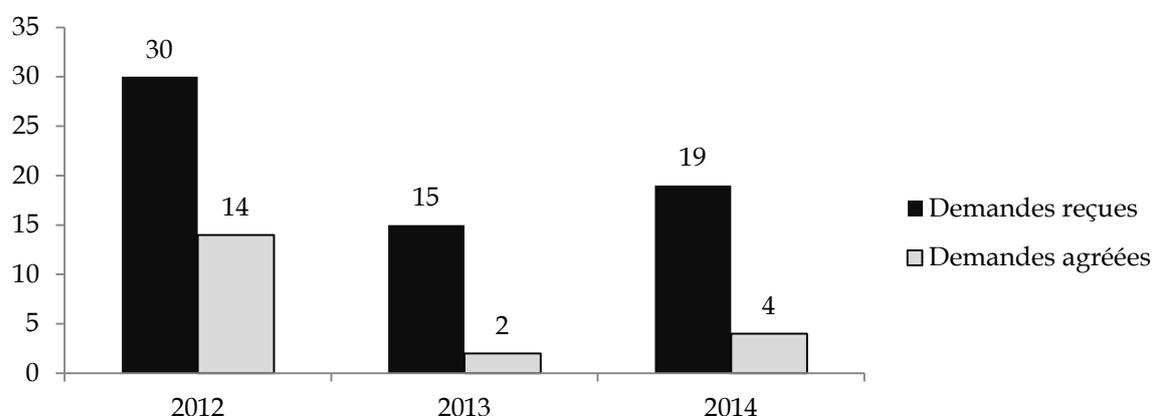
**Le ministère du budget indique que cette réforme est censée permettre de « dépasser la situation de blocage en objectivant les conditions d'octroi de l'agrément par la mobilisation de critères vérifiables » :** depuis quelques années, très peu d'agréments avaient été attribués, censément en raison du caractère peu précis des critères préexistants prévus par la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> : « l'intérêt patrimonial du monument » et « l'importance des charges relatives à son entretien ». **Il paraît difficile de ne pas s'interroger face au soudain revirement du bureau des agréments du ministère des finances :** alors que le texte a été appliqué en l'état et sans problème apparent pendant plusieurs années<sup>2</sup>, la découverte subite d'un dysfonctionnement aussi grave ne peut qu'inviter à mieux comprendre la nature et les effets de la réforme mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Article 85 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

<sup>2</sup> D'après le rapport du conseil d'analyse économique (CAE) de 2011 « Valoriser le patrimoine culturel de la France », p. 122 : « le régime fiscal des monuments historiques ne constitue pas un produit d'optimisation fiscale source d'abus (...). Il est en effet la contrepartie de charges supplémentaires réellement supportées par les propriétaires dans l'intérêt de la conservation du patrimoine national ».

### Évolution du nombre de demandes d'agrément reçues et des demandes d'agrément acceptées, de 2012 à 2014



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur spécial

Si le caractère conditionnel de l'application de l'article 156 du code général des impôts aux propriétés indirectes ou divisées se comprend aisément au regard de la nécessité « *d'éviter que des immeubles appartenant au patrimoine national ne soient considérés comme un simple produit d'optimisation fiscale, susceptibles d'être vendus à la découpe à des investisseurs au détriment de la qualité de la conservation de ces immeubles* »<sup>1</sup>, il paraît en revanche plus surprenant que **le Gouvernement ait introduit, par voie d'amendement à son propre texte, une réforme d'une urgence telle qu'il n'a pas été jugé nécessaire d'établir le moindre dialogue avec les acteurs du secteur ni avec le Parlement : aucune étude d'impact n'accompagnait l'amendement gouvernemental.**

Pourtant, les conséquences économiques, sociales et patrimoniales de l'exclusion brutale des monuments inscrits ont été importantes, comme en témoigne l'exemple du château de Montmaur.

<sup>1</sup> Instruction fiscale 5 D-2-09 du 06 octobre 2009, §37 al.2.

### Le château de Montmaur

Cet immeuble est inscrit en totalité à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques par arrêté ministériel du 10 février 1926. La société Stella en a débuté la restauration dans la perspective de revendre le bien en lots à usage d'habitation<sup>1</sup>, l'achat desquels devait financer les travaux. Ceux-ci ont débuté en juillet 2013.

Le régime fiscal associé aux monuments historiques revêt une importance décisive pour ce type de projet puisqu'il constitue pour les investisseurs une contrepartie à l'effort financier qu'ils consentent : en raison des contraintes liées à la qualité du monument, le prix du mètre carré est supérieur à celui du marché.

La crise économique et financière ainsi que la taille des lots résultant de la division ont entraîné des difficultés de financement du projet. Celles-ci ont conduit la société à envisager en fin d'année 2014 et en début d'année 2015 à mettre en vente les lots restants sous la forme d'une souscription à des parts de sociétés civiles non familiales, mais la réalisation de l'opération est subordonnée à l'accord des services fiscaux sur l'application du régime fiscal prévu à l'article 156 *bis* du code général des impôts<sup>2</sup>.

La réforme intervenue par loi de finances rectificative condamne ce projet et a entraîné l'interruption des travaux. Les conséquences sont graves tant pour la société qui détient le bien que pour celle qui en assurait la rénovation : l'une menace de faire faillite quand l'autre, l'entreprise Vermorel, a déjà dû licencier trois personnes à la suite de l'arrêt du chantier.

*Source : commission des finances du Sénat*

Sur un plan strictement patrimonial, **l'idée selon laquelle la restriction du régime aux monuments classés permettrait de se concentrer sur les monuments dont l'intérêt patrimonial est le plus important paraît peu convaincante.** Le classement ou l'inscription d'un monument obéissent à des considérations d'opportunité, en particulier s'agissant de propriétaires privés, qui ont peu à voir avec l'intérêt du bâtiment. Les sujétions plus importantes attachées au régime des monuments historiques peuvent conduire les propriétaires à préférer l'inscription au classement et **la porosité entre ces deux catégories est d'autant plus manifeste que le ministère du budget a indiqué, en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, que « la plupart des classements concernent des immeubles déjà inscrits ».**

En outre, **le régime de l'agrément a d'abord été pensé pour des grands bâtiments (anciennes casernes, hôpitaux, couvents...) qui sont majoritairement inscrits.** Comme en témoigne la lecture des travaux préparatoires de l'Assemblée nationale sur ce sujet, la réforme de 2009 avait

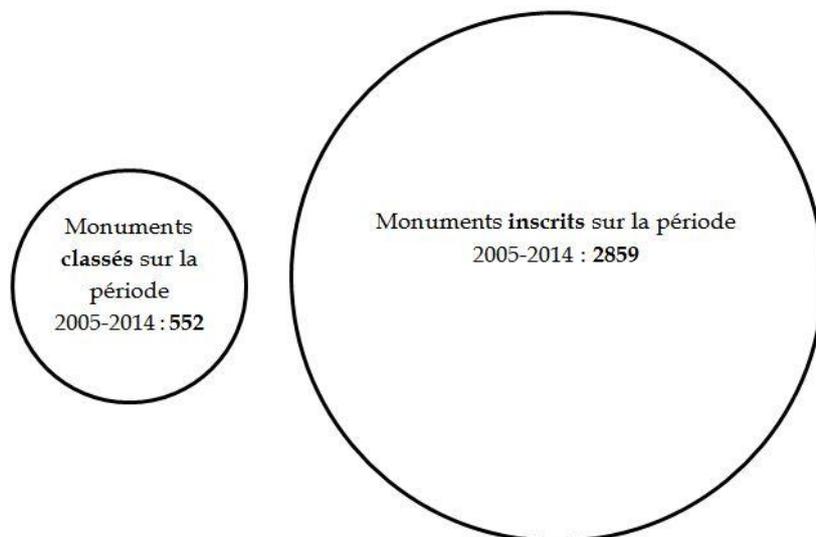
<sup>1</sup> La division en dix-huit lots d'habitation de cette copropriété a été élaborée en concertation avec les services de la DRAC de Montpellier à partir de la naissance du projet, soit fin 2005, vérifiée par le conservateur régional des monuments historiques par plusieurs visites du site en 2006 et 2007 puis définitivement confirmée par une étude archéologique demandée et cofinancée par la DRAC, achevée en novembre 2008.

<sup>2</sup> Laquelle semble considérer que deux agréments distincts doivent être demandés selon que l'immeuble est détenu en SCI ou par une copropriété, ce que la loi ne précise pas (voir infra, recommandation n° 2).

pour but de contrôler les **divisions abusives de petits châteaux ou hôtels particuliers qui se prêtent mal à un découpage trop important, et non de bloquer des projets de rénovation dans des grands bâtiments** pour lesquels la division est indispensable tout à la fois pour financer les travaux et pour faire revivre le bâtiment. « *En revanche, il peut arriver que des couvents, des monastères ne puissent être réhabilités que grâce à une mise en copropriété. Auquel cas, la défiscalisation serait autorisée par un agrément de l'État* », concluait le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Gilles Carrez, lors de la présentation en séance publique de l'amendement instaurant l'agrément.

Sur un plan budgétaire, **la restriction du régime aux seuls monuments classés emporte une autre conséquence qu'on peine à penser fortuite : l'importante diminution du nombre de bénéficiaires potentiels.** En effet, non seulement les monuments classés sont beaucoup moins nombreux que les inscrits, mais ils sont également majoritairement détenus par la puissance publique, ce qui *de facto* les exclut du régime prévu à l'article 156 du code général des impôts.

#### Monuments classés et inscrits sur la période 2005-2014



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur spécial

Ainsi, en excluant les monuments historiques inscrits, la réforme intervenue en loi de finances rectificative **conduit à ôter du champ de l'exception prévue à l'article 156 bis du code général des impôts plus des trois quarts des monuments historiques détenus par des propriétaires privés.** En effet, selon les chiffres publiés par le ministère de la culture et de la communication, retraités par la commission des finances du Sénat, les propriétaires privés détenaient 35 % des monuments historiques classés environ, mais 57 % des monuments historiques inscrits, lesquels représentent plus de 75 % des monuments historiques possédés par une personne privée.

---

**Au surplus, les enjeux budgétaires n'apparaissent pas particulièrement significatifs.** Le coût du régime des monuments historiques s'élevait à 60 millions d'euros en 2014, mais seule une fraction de cet agrégat est liée aux exceptions prévues à l'article 156 *bis* du code général des impôts. **Contrairement à une idée qui semble répandue, la dépense fiscale n'est pas effectuée « à fonds perdus » :** le dispositif de l'article 156 du code général des impôts a pour objet de soutenir et d'encourager les dépenses des propriétaires privés eux-mêmes.

Cette réforme a conduit à l'abandon, pour des raisons financières, de projets de rénovation de monuments présentant un réel intérêt patrimonial que l'État ne peut pas prendre seul en charge. Nombre de petites entreprises spécialisées, dont le savoir-faire est capital à la préservation de notre patrimoine, sont aujourd'hui menacées de disparition. **Votre rapporteur considère donc qu'il est urgent que les monuments inscrits soient réintégrés, par exemple à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016, à l'agrément ministériel permettant l'application du régime fiscal des monuments historiques.**

Il faut enfin souligner que le Sénat comme l'Assemblée nationale ont voté, à l'occasion de l'examen de la loi dite « Macron », en faveur de la ré-inclusion des monuments inscrits au sein de l'agrément prévu à l'article 156 *bis* du code général des impôts (article 25 *bis* AA de la petite loi et article 83 de la loi promulguée). Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un « cavalier législatif ». Il n'en reste pas moins que **le Gouvernement, s'il maintient sa réforme, le fait non seulement contre les acteurs du secteur mais aussi contre le Parlement, qui a clairement exprimé son désaccord avec cette réforme hâtive et ne présentant d'intérêt ni pour la préservation du patrimoine, ni pour celle des finances publiques.**

**En outre, les critères de délivrance de l'agrément tels qu'ils découlent de la réforme de 2014 ne paraissent pas assurer une protection effective de la qualité des immeubles à conserver.** Deux points sont particulièrement problématiques : d'une part, **l'affectation de trois quarts des surfaces à l'habitation rendra impossible la rénovation de certains bâtiments industriels** : il en est ainsi, par exemple, des anciens ateliers Christofle, situés dans une zone dont le plan local d'urbanisme (PLU) interdit l'habitation. D'autre part, imposer que cette affectation intervienne dans un **délai de deux ans après la demande d'agrément paraît méconnaître la réalité des délais d'instruction et de conduite des opérations de rénovation de monuments historiques** : l'instruction des études pour obtenir l'autorisation de travaux, la vente des lots et le chantier lui-même – qui est considérablement complexifié du fait de la qualité patrimoniale du monument – prennent plus de deux ans, d'autant plus que la délivrance de l'agrément par les services fiscaux se fait rarement en moins de six mois.

---

Votre rapporteur considère donc que le régime de l'agrément doit être profondément repensé : outre la réintégration des monuments inscrits, il s'agit de mettre en œuvre des **critères souples, conçus dans une perspective non seulement budgétaire, mais aussi patrimoniale.**

**5. Pour une conservation effective des « secteurs sauvegardés », les intérieurs doivent faire l'objet d'une protection accrue lors des rénovations « Malraux »**

Les secteurs sauvegardés ont été créés pour éviter que la facilité d'une construction rapide et peu coûteuse ne compromette la préservation du patrimoine urbain. Paradoxalement, ils connaissent à leur tour un détournement dans le cas des décors intérieurs : à une rénovation onéreuse et longue est parfois préférée une solution consistant à isoler les éléments de décor susceptibles d'être revendus « en pièces détachées » à des antiquaires et à supprimer les autres.

Le **plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dont l'élaboration accompagne en principe la création de tout secteur sauvegardé inclut pourtant explicitement l'intérieur des immeubles** : la loi dispose qu'outre les dispositions applicables aux plans locaux d'urbanisme (PLU), le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut également comporter « *l'indication des immeubles ou parties intérieures ou extérieures d'immeubles* :

*a) dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales ;*

*b) dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées. »*

Cette **intégration des intérieurs dans le champ de la protection** explique qu'à l'origine, ait été adjointe au permis de construire – qui vise essentiellement des transformations extérieures – une « **autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire** » dont le champ, plus large, devait également couvrir les transformations intérieures des bâtiments.

Si l'ordonnance du 28 juillet 2005<sup>1</sup> relative aux secteurs sauvegardés réaffirme la protection des « *parties intérieures d'immeubles* », elle en modifie le régime dans la mesure où l'autorisation spéciale de travaux est supprimée. Le décret du 5 janvier 2007<sup>2</sup> précise alors le nouveau régime d'autorisation, qui diffère selon que le PSMV a été ou non adopté.

**Si le secteur sauvegardé est délimité, mais le PSMV en cours d'élaboration ou de révision, les obligations du propriétaire sont très**

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

<sup>2</sup> Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

**importantes et les intérieurs font l'objet d'une stricte protection** : sont soumis à déclaration préalable « *tous les travaux effectués à l'intérieur des immeubles* » du secteur. Le décret impose de joindre au dossier de déclaration « *un document graphique faisant apparaître l'état initial et l'état futur* » des intérieurs.

**En revanche, dans le cas où le PSMV a été approuvé – ce qui est le cas pour les principales villes patrimoniales françaises – le niveau de protection est bien moindre.** D'une part, le permis de construire n'est plus nécessaire que pour les seuls immeubles reconnus comme étant « à conserver » par le plan de sauvegarde, ce qui suppose une exhaustivité parfaite du PSMV. D'autre part, même dans ce cas, seront concernés par cette obligation les seuls travaux ayant « *pour objet ou pour effet de modifier la structure du bâtiment ou la répartition des volumes* ». L'arrachement de boiseries, la suppression de cheminées ou le prélèvement de plafonds peints peuvent donc être réalisés sans permis de construire, c'est-à-dire sans « avis conforme » de l'architecte des bâtiments de France (ABF).

**Ce régime n'est pas satisfaisant en ce que l'intérêt patrimonial du monument peut tout à fait être atteint en l'absence de modification du gros œuvre ou du cloisonnement intérieur,** comme en témoigne l'exemple des boiseries démontées et revendues d'un hôtel particulier classé comme étant « à conserver »<sup>1</sup> : le bâtiment perd un élément patrimonial important mais le volume intérieur n'en est pas pour autant modifié.

**Plusieurs évolutions peuvent être envisagées.** À court terme, il s'agit avant tout d'élargir la procédure d'autorisation préalable à tous les travaux effectués à l'intérieur des immeubles à conserver (hors travaux d'entretien et de réparation ordinaires), afin que l'architecte des bâtiments de France ait un droit de regard sur le traitement des décors intérieurs. À moyen ou long terme, il paraît nécessaire d'engager un mouvement d'inventaire de ces décors : mieux connus, les intérieurs pourraient être mieux préservés et leur régime de protection adapté. Cette recension pourrait s'effectuer de façon volontaire – un propriétaire souhaitant s'assurer que son bien ne sera pas dénaturé pourrait par exemple demander à ce qu'un décor intérieur soit annexé au PSM – ou de façon plus systématique, à l'occasion de chaque demande d'autorisation portant sur un intérieur.

---

<sup>1</sup> Cf. Julien Lacaze, docteur en droit, « Les PSMV protègent-ils toujours les intérieurs ? », in « Sites et monuments », pp. 35-39.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Vincent Éblé, rapporteur spécial de la mission « Culture », suite à son contrôle budgétaire sur niches fiscales relatives au patrimoine historique bâti.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – J'ai souhaité procéder, dans le cadre de notre programme de contrôle, à une analyse des principales niches fiscales relatives au patrimoine historique bâti appartenant à des particuliers.

Ce contrôle poursuit deux objectifs : proposer un état de lieux aussi complet que possible et identifier les points de blocage qui mériteraient d'être examinés afin d'assurer l'efficacité de la dépense publique.

Il m'a semblé d'autant plus nécessaire de mener ce contrôle que la loi de finances rectificative pour 2014, à travers un amendement gouvernemental, a bouleversé de façon imprévue le régime fiscal des monuments historiques. À cette occasion, j'ai pu constater que les données sur les dépenses fiscales étaient rares et souvent obsolètes. En outre, le Gouvernement a procédé à cette réforme sans étude d'impact préalable et sans en chiffrer le coût ou le gain éventuel.

En effet, si l'utilisation des crédits est retracée dans les documents budgétaires de la mission « Culture » avec un niveau de détail satisfaisant, ce n'est pas le cas des dépenses fiscales en faveur du patrimoine monumental des particuliers. Elles n'ont pas été évaluées depuis plusieurs années, malgré des évolutions importantes intervenues depuis 2009.

À titre liminaire, il me semble utile de rappeler quelques éléments de contexte.

Tout d'abord, la France compte plus de 44 000 monuments historiques, qui peuvent être inscrits ou classés – en principe, le classement correspond à un intérêt patrimonial plus important que l'inscription. Mais comme ces deux dispositifs sont assortis de servitudes, le point de vue du propriétaire est pris en compte. Il peut donc arriver que des monuments soient inscrits, et non classés, car le propriétaire n'a pas souhaité accepter les sujétions liées au classement, plus lourdes. Plus de la moitié des monuments historiques, inscrits et classés, est détenue par des personnes privées. Les monuments inscrits sont détenus à 75 % par des personnes privées. Entre classement et inscription, il y a donc un biais du point de vue du statut du propriétaire.

A ces monuments historiques doivent être ajoutées plus de 339 zones dont l'architecture est protégée. Plusieurs dénominations coexistent : il peut s'agir de secteurs sauvegardés prévus par la loi dite « Malraux » de 1962, d'« aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » ou AVAP, de « quartiers anciens dégradés » (QAD)...

D'un point de vue budgétaire, environ 280 millions d'euros de crédits ont été consacrés au patrimoine monumental par l'État en 2014, auxquels doivent être ajoutés environ 90 millions d'euros de dépenses fiscales en direction des particuliers. Les dépenses fiscales en direction des particuliers et visant à la préservation du patrimoine historique bâti se répartissent en deux grands ensembles : d'une part, le dispositif « Malraux », qui s'élève à 30 millions d'euros, et qui concerne la rénovation à usage d'habitation des centres villes anciens, d'autre part, le régime des monuments historiques dont le coût budgétaire est plus important, à hauteur de 60 millions d'euros, et qui couvre le champ des dépenses d'entretien et de réparation des monuments historiques.

Il faut d'abord noter que ces dépenses fiscales sont prises entre deux exigences contradictoires : d'une part, ce sont des « niches » donc elles sont suspectes. Mais d'un autre côté, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les collectivités publiques ne sauraient assurer à elles seules la conservation de l'ensemble du patrimoine bâti. Or les financements privés reposent, en grande partie, sur des dispositifs fiscaux incitatifs.

Le caractère équitable de ces « niches » fiscales a également pu donner matière à débat, dans la mesure où, dans l'opinion publique, les propriétaires de bâtiments historiques sont considérés comme des contribuables aisés – et ils le sont pour la plupart, mais à toute règle existent des exceptions. Il me semble pour ma part que ces dépenses fiscales peuvent se justifier au regard des sujétions particulières auxquelles sont soumis les propriétaires de monuments protégés. L'action des personnes privées en matière patrimoniale est en effet encadrée et contrôlée, ce qui me paraît normal et nécessaire. Mais à ce contrôle doit être adjoint un soutien : en incitant à la dépense privée, le régime des monuments historiques permet d'assurer un entretien régulier des monuments historiques et ainsi d'éviter une coûteuse intervention de l'État sur un monument délabré qui aurait souffert d'un défaut d'entretien. De même, le régime dit « Malraux » permet à des propriétaires privés d'engager des rénovations complètes d'immeubles d'habitation dans des centres villes anciens, malgré les surcoûts découlant de la qualité des immeubles et de leur vétusté initiale.

Outre leur rôle essentiel de témoins du passé, la présence de nombreux monuments historiques et plus largement la qualité architecturale de nos villes contribuent tant à la qualité de vie des Français qu'à l'attraction internationale de notre pays – si la France se trouve être la première destination touristique mondiale, c'est aussi grâce à la richesse culturelle de ses territoires. La gestion de sites et monuments historiques constitue

d'ailleurs le secteur le plus important et le plus dynamique de l'économie du patrimoine.

Sans rentrer dans le détail du fonctionnement de chacun de ces régimes, quelques éléments doivent être précisés.

Le régime des monuments historiques concerne, comme son nom l'indique, les monuments protégés – inscrits ou classés. Il est, en principe, réservé aux immeubles détenus de façon directe. Les copropriétés et SCI en sont donc a priori exclues, à moins qu'elles ne reçoivent un agrément délivré par le ministère du budget. Cet agrément peut être délivré sous deux conditions. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, ces deux conditions tenaient à l'intérêt patrimonial du monument et à la nature des charges des d'entretien. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'immeuble doit être classé et affecté à 75 % à l'habitation. Les monuments historiques inscrits détenus par une copropriété ou une SCI ont donc été exclus du dispositif par la réforme de 2014, au motif qu'ils ne présentent pas un intérêt patrimonial suffisant. Cela me semble méconnaître la réalité du terrain ; j'y reviendrai.

Sous certaines conditions, les propriétaires peuvent déduire les charges et déficits fonciers de leurs revenus fonciers ou de leur revenu global. Les charges foncières sont par exemple constituées des dépenses de réparation et d'entretien, des frais de gestion, des intérêts d'emprunt... Cette réduction de l'assiette n'est pas limitée par un plafond. L'éventuel déficit foncier qui résulte de la différence entre revenu foncier et charges foncières peut être déduit du revenu global si l'immeuble donne lieu à la perception de recettes. La détermination exacte des charges foncières prises en compte et du revenu dont elles sont déduites dépend de nombreuses caractéristiques, en particulier de l'ouverture au public.

La logique du régime Malraux est un peu différente : il ne s'agit pas d'une déduction de certaines dépenses de l'assiette mais d'une réduction d'impôt sur le revenu. À l'intérieur de certaines zones géographiques, les propriétaires qui assurent la rénovation complète d'un immeuble à usage d'habitation peuvent déduire de leur impôt un certain pourcentage des dépenses exposées sous plusieurs conditions.

Les propriétaires doivent notamment s'engager à louer le bien pendant neuf années consécutives à la suite de l'achèvement des travaux. La réduction d'impôt fait l'objet d'un plafonnement à hauteur de 100 000 euros.

Notre analyse fait ressortir plusieurs observations.

De façon générale, le régime « Malraux » et celui des monuments historiques sont marqués par une relative complexité. Celle-ci s'explique en partie par un phénomène de « sédimentation » législative : année après année, des contraintes supplémentaires sont apparues pour limiter les cas d'optimisation fiscale en même temps que des dispositifs nouveaux voyaient le jour. La simplification de ces dispositifs me semble souhaitable et nécessaire : elle suppose un travail d'évaluation rigoureux, qui n'est, pour

---

l'heure, pas conduit. Celui-ci ne pourra pas être mené en l'absence de données fiables et exige à son tour que le suivi de ces dépenses fiscales soit affiné. À l'échelle nationale, aujourd'hui, ni le ministère de la culture, ni celui du budget ne sont capables d'indiquer les niveaux de dépense publique et de dépense fiscale consenties en faveur des monuments historiques inscrits d'une part, classés d'autre part, détenus par des propriétaires privés. L'absence d'une telle donnée – pourtant fondamentale – est d'autant moins acceptable que les dépenses fiscales relatives aux monuments historiques et à la restauration immobilière représentent actuellement presque un cinquième du total des dépenses fiscales de la mission « Culture ». En vue d'une meilleure maîtrise de la dépense publique, il me paraît indispensable que le Parlement bénéficie d'une information complète sur ces sujets.

L'analyse du régime des monuments historiques me conduit à formuler trois remarques. Première remarque : ce régime présente aujourd'hui certaines incohérences. En particulier, la définition de l'ouverture au public, qui date des années 1960, demeure marquée par plusieurs archaïsmes. À titre d'exemples, la période hivernale, les visites scolaires ou encore l'organisation d'événements exceptionnels se trouvent exclues de cette définition. Aujourd'hui, beaucoup de manifestations culturelles et d'animations territoriales permettent d'accéder à un monument sans qu'il soit, au sens strict et classique du terme, ouvert à la visite payante. C'est une façon de partager un monument que de l'ouvrir pour un événement exceptionnel, autour d'un salon d'antiquités, d'un rassemblement de véhicules anciens, ou même d'une compétition de sport dans le parc d'un château, par exemple. Il me paraît donc nécessaire de moderniser la définition de l'ouverture au public, par exemple en l'annualisant.

Au-delà de réformes techniques, il s'agit de clarifier les objectifs de la dépense fiscale en faveur des monuments historiques car la dépense fiscale a la double vocation d'encourager l'entretien, par la personne privée, du monument qu'elle détient mais aussi de permettre des retombées du point de vue de l'économie touristique de proximité. Ne cherche-t-on qu'à promouvoir l'ouverture à la visite ou s'agit-il au contraire de lier politique patrimoniale et politique du logement, comme en témoigne la réforme intervenue en loi de finances rectificative et prévoyant la délivrance d'un agrément uniquement pour les monuments affectés pour au moins 75 % à l'habitation ? Se pose également la question de savoir si la valorisation économique est, ou non, prise en compte.

Pour ma part, je ne peux que constater à quel point les visites culturelles sont concentrées sur quelques monuments. Il me semble qu'un gîte ou une chambre d'hôtes bien gérés, et aménagés dans le respect de l'histoire des lieux, peuvent attirer un public parfois plus large et produire davantage de bénéfices économiques et de retombées touristiques pour le territoire qu'une ouverture quelques semaines par an. Si la question de l'élargissement des objectifs de la dépense fiscale en matière de monuments

---

historiques ne saurait recevoir de réponse facile, son examen doit au moins être ouvert.

Deuxième remarque : l'existence de deux agréments distincts pourtant délivrés par la même administration et sous les mêmes conditions constitue une lourdeur inutile qui pourrait être simplement évitée.

En effet, comme je l'ai expliqué, une société civile immobilière (SCI) ou une copropriété souhaitant bénéficier du régime fiscal dérogatoire propre aux monuments historiques doit obtenir un agrément délivré par le ministère du budget. Les conditions de délivrance sont les mêmes dans les deux cas : arrêté de classement au titre des monuments historiques au moins douze mois avant la demande d'agrément et affectation à l'habitation pour au moins 75 % des surfaces habitables portées à la connaissance de l'administration fiscale.

Mais, comme ces conditions sont distribuées à deux alinéas différents du même article du code général des impôts, l'administration fiscale a déduit qu'en cas de changement de régime de division du bâtiment, un nouvel agrément doit être accordé par le ministère du budget. Cette situation conduit à une perte de temps, tant pour l'administration fiscale que pour les personnes ayant entrepris les travaux, qui se voient alors contraintes de les interrompre dans l'attente d'un nouvel agrément.

Pour remédier à cette inutile complexité, je vous propose de créer un agrément unique, qui réunirait celui destiné aux sociétés civiles immobilières (SCI) et celui destiné aux copropriétés. De cette façon, un changement de régime de division de la propriété n'entraverait pas la poursuite de travaux de rénovation déjà entamés.

Troisième remarque : il est urgent que les monuments inscrits, détenus sous forme de copropriété ou de société civile immobilière (SCI), puissent à nouveau bénéficier du régime fiscal des monuments historiques et que les conditions de délivrance de l'agrément soient repensées.

Les monuments inscrits détenus sous ces formes ont en effet été exclus de l'agrément ministériel à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2014. Comme je l'ai déjà souligné, aucune étude d'impact préalable n'a été réalisée. Cette exclusion se fonde sur l'idée que seuls les monuments classés présenteraient un intérêt patrimonial justifiant l'intervention publique.

Cette conception – dont on peut penser qu'elle a été formée à Bercy – me semble méconnaître la réalité du terrain. D'une part, le régime de l'agrément a d'abord été pensé pour des grands bâtiments (anciennes casernes, hôpitaux, couvents...) dont la détention par un propriétaire privé unique est exceptionnelle, du fait de leur taille très importante. Ces édifices sont majoritairement inscrits. D'autre part, il n'y a pas de frontières nettes entre inscription et classement d'un monument – d'ailleurs, la plupart des monuments classés étaient au départ des monuments inscrits. En outre,

pourquoi la dépense fiscale serait-elle justifiée pour les monuments inscrits détenus en propriété directe et pas pour les monuments inscrits détenus par une copropriété ? Le régime de propriété influencerait-il donc sur l'intérêt patrimonial du bâtiment ? Il est évident que non.

Non seulement cette exclusion des monuments inscrits est infondée, mais ses conséquences sont graves. Plusieurs projets de rénovation de monuments présentant un réel intérêt patrimonial ont été contraints à l'abandon, et nombre de petites entreprises spécialisées en la matière sont aujourd'hui menacées de faillite.

Il me paraît donc urgent de réintégrer les monuments inscrits, détenus sous forme de copropriété ou de société civile immobilière, à l'agrément ministériel qui permet l'application de conditions fiscales favorables à leurs travaux d'entretien.

En outre, les critères de délivrance de l'agrément tels qu'ils découlent de la réforme de 2014 ne me paraissent pas assurer une protection effective de la qualité des immeubles à conserver. L'affectation de trois quarts des surfaces à l'habitation rendra impossible la rénovation de certains bâtiments industriels : il en est ainsi, par exemple, des anciens ateliers Christofle à Saint-Denis, situés dans une zone dont le plan local d'urbanisme interdit l'habitation.

Par ailleurs, imposer que cette affectation intervienne dans un délai de deux ans après la demande d'agrément paraît méconnaître la réalité des délais d'instruction et de conduite des opérations de rénovation de monuments historiques : l'instruction des études pour obtenir l'autorisation de travaux, la vente des lots et le chantier lui-même prennent plus de deux ans... d'autant plus que la délivrance de l'agrément par les services fiscaux se fait rarement en moins de six mois : un quart du délai est consommé par l'administration fiscale elle-même. La vocation cachée de ce type de contraintes est révélée par une observation attentive des choses...

Le régime de l'agrément doit donc être profondément repensé : outre la réintégration des monuments inscrits, il s'agit de mettre en œuvre des critères souples, conçus dans une perspective non seulement budgétaire, mais aussi patrimoniale.

Enfin, concernant le régime « Malraux », dans le cas d'un « secteur sauvegardé », je note que l'intérieur des bâtiments n'est pas bien protégé. En effet, le plan dit « de sauvegarde et de mise en valeur » qui accompagne la création des « secteurs sauvegardés » inclut théoriquement l'intérieur des immeubles. Cependant, si le plan de sauvegarde a déjà été approuvé, ce qui est le cas des principales villes patrimoniales de France, le niveau de protection est largement insuffisant. Tant que le volume intérieur des pièces n'est pas modifié, les propriétaires sont libres de procéder à toutes les modifications qui leur semblent souhaitables. Ils peuvent donc arracher des

---

boiseries ou prélever des plafonds peints dans la perspective d'une revente « au détail » à des antiquaires.

Par conséquent, je vous suggère d'élargir la procédure d'autorisation préalable à tous les travaux effectués à l'intérieur des monuments à conserver, à l'exception des travaux d'entretien et de réparation ordinaires. L'architecte des bâtiments de France aurait alors un droit de regard sur ces travaux et pourrait éviter la revente, ou la simple suppression, d'éléments pleinement constitutifs du patrimoine. Les « secteurs sauvegardés » par le dispositif Malraux seraient ainsi complètement protégés, tant pour les intérieurs que pour les extérieurs des édifices.

Ces cinq recommandations me semblent permettre d'améliorer l'efficacité de ces « niches fiscales », de leur rendre leur vocation et leur dimension patrimoniale. Nul doute que l'examen du projet de loi de finances pour 2016, dont nous débattons en séance publique dans quelques semaines, sera l'occasion de discuter plus en détail des moyens accordés à la politique patrimoniale.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons eu l'occasion d'aborder ce sujet dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2014, mais le dialogue avec le gouvernement, à une heure tardive qui plus est, s'est avéré difficile. Le rapporteur a rappelé la réalité des chiffres : il existe plus de 22 000 monuments privés, pour une dépense fiscale estimée à 58 millions d'euros. Quand on fait le rapport de ces deux chiffres, on constate que les montants unitaires sont relativement faibles, au regard de l'obligation, pour les propriétaires privés, de respecter la loi de 1913 dont on a récemment fêté le centenaire.

La grande spécificité des propriétaires de monuments historiques par rapport aux propriétaires d'autres types de bâtiments tient à l'obligation de conservation qui leur incombe. En outre, si le propriétaire est défaillant, l'État peut juridiquement s'y substituer pour réaliser les travaux. C'est donc une obligation collective qui pèse à la fois sur l'État et le propriétaire, gardien du monument.

Bien sûr, c'est une dépense fiscale, mais est-ce une niche comparable aux autres ? Je souhaiterais rappeler qu'à mon initiative, le régime a été durci en 2009 afin de prévoir une obligation de conservation minimale de quinze ans. L'achat et la restauration d'un monument historique s'inscrivent donc dans la durée, à la différence d'autres investissements réalisés uniquement pour payer moins d'impôts.

S'agissant de l'impact en termes d'attractivité, on constate avec les journées du patrimoine l'attrait de nos monuments historiques pour le public. Beaucoup de touristes viennent en France pour visiter nos monuments, ce qui a aussi des conséquences positives en termes d'emploi.

Ma question portera simplement sur la réforme un peu brutale et improvisée du gouvernement dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 2014 : le ministère de la culture a-t-il été associé à cette réforme, dont l'impact n'a pas été mesuré ? Je souscris pleinement aux propos du rapporteur lorsqu'il estime qu'il n'y a pas de raison objective d'opérer une distinction entre le type de propriétaire, qu'il soit individuel, en copropriété ou en SCI. Je me demande même si une telle différence est conforme à la Constitution. C'est l'intérêt du monument qui prime, indépendamment du statut du propriétaire.

Enfin, avez-vous des exemples précis de chantiers qui ont été arrêtés du fait de cette réforme hâtive, avec des conséquences en termes d'emplois ?

Pour toutes ces raisons, je pense qu'il faudrait revenir sur la réforme du gouvernement et je souscris totalement aux conclusions du rapporteur.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je souscris également aux propositions du rapporteur auxquelles, en tant que maire de la ville présentant le plus grand secteur sauvegardé de France, je suis particulièrement attentif. Il est vrai qu'il faut soutenir ce domaine qui représente des emplois, comme vous l'avez dit, et il est urgent de simplifier les différents dispositifs.

Les dispositions récentes ont mis à mal tout le secteur des monuments historiques : certains projets de restauration ont été arrêtés avec toutes les conséquences économiques et patrimoniales que cela induit.

Il est important, notamment pour les agréments des SCI et des copropriétés, de simplifier le dispositif. Il faudra donc profiter de l'examen du projet de loi relatif à la création, à l'architecture et au patrimoine qui vient d'être adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, et qui sera prochainement transmis au Sénat, pour définir ce que nous attendons en termes de rénovation du patrimoine du point de vue de sa valorisation économique, à travers le tourisme dans nos territoires. En particulier, s'agissant du mode de comptabilisation des visites publiques, certains archaïsmes me paraissent réellement devoir être modernisés selon une dynamique de marché.

Comptez-vous saisir l'occasion du projet de loi précité pour simplifier le dispositif de rénovation de notre patrimoine afin de le rendre à nouveau attractif et soutenir l'ensemble de cette filière ? Je précise que l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (AVPH), qui est particulièrement dynamique sur l'ensemble du territoire et qui rassemble beaucoup de collectivités, est préoccupée par l'évolution de ce secteur.

**M. Jean-Claude Requier.** – La politique du patrimoine est une bonne politique qui stimule le tourisme et l'économie, au bénéfice de touristes et des habitants locaux, qui apprécient de vivre dans un cadre rénové.

---

J'ai longtemps été maire de Martel, dans le Lot, ville qui a été restaurée, et qui fait partie d'un pays d'art et d'histoire. J'ai pu constater, depuis mon enfance, qu'il y a eu une évolution dans la prise en compte du patrimoine historique, d'ailleurs souvent grâce aux gens qui n'étaient pas originaires de la ville et qui appréciaient la beauté de notre architecture. Ainsi, quand j'étais enfant, les monuments anciens étaient souvent vus comme de vieilles pierres méritant d'être détruites pour céder la place à de nouvelles constructions plus modernes et plus rentables. La prise de conscience de la valeur du patrimoine a permis de mener à bien de nombreuses rénovations.

Après ce préambule, voici quelques remarques sur le rapport.

Je suis favorable à la réintroduction des monuments inscrits dans l'agrément car, dans les faits, il y a souvent peu de différence entre ceux-ci et les monuments classés en termes d'intérêt patrimonial. Dans votre rapport, vous indiquez que l'exclusion ne présente d'intérêt ni sur le plan patrimonial, ni sur le plan budgétaire. Je ne comprends pas cette assertion, car j'imagine que l'exclusion des monuments inscrits présente un intérêt pour Bercy ? Que voulez-vous dire par là ?

Il conviendrait ensuite d'élargir les périodes d'ouverture des monuments historiques, mais on trouve beaucoup d'endroits fermés l'hiver car les propriétaires sont absents. Je serais tout à fait d'accord pour élargir l'ouverture de ces monuments au profit des groupes scolaires.

Peut-être pourrait-on également mieux délimiter les zones de visite pour éviter certains désagréments aux propriétaires ?

Enfin, je suis favorable à ce que l'on protège les intérieurs, ce qui permettrait d'éviter certains pillages.

En conclusion, je suis tout à fait favorable aux conclusions du rapporteur.

**M. Alain Houpert.** - Je voudrais féliciter le rapporteur pour la qualité et la précision de son travail. Les propriétaires de monuments historiques ne sont pas toujours des gens riches, mais ce sont toujours des personnes passionnées par le patrimoine et par leurs territoires, qui acceptent de nombreuses contraintes. La restauration d'un monument historique est en effet un véritable dialogue avec l'architecte des monuments de France. Je pense donc que ces propriétaires ont besoin d'une aide fiscale. Je rejoins le rapporteur quand il souligne la rupture d'égalité entre les propriétaires directs et les copropriétés ou SCI, et il me paraît urgent de supprimer la différence de traitement entre monuments classés et inscrits.

Il me semble que l'agrément ministériel devrait être simplifié. Je rappelle que les copropriétés concernent souvent des grands immeubles nécessitant une rénovation. Les décisions nécessitant d'être prises ensemble,

en copropriété, sont souvent tardives. Or, le problème des monuments historiques tient à la négligence des hommes mais aussi à l'usure du temps.

Je voudrais terminer en disant que lorsqu'on détient un monument historique, on n'en est pas propriétaire : c'est le monument qui est propriétaire de nous.

**M. Marc Laménie.** – Ce rapport nous interpelle, car nous sommes tous attachés à notre patrimoine. Concernant la proposition relative aux ouvertures au public, je remarque que ces dernières rapportent souvent très peu aux particuliers qui veulent faire partager leur passion, mais qu'elles leur coûtent très cher. Entretenir le patrimoine coûte réellement une fortune. Beaucoup n'ouvrent pas l'hiver, les périodes de visite s'étalant souvent entre Pâques et la Toussaint, hormis les grands monuments ouverts toute l'année. Pour les groupes scolaires, les visites sont souvent concentrées entre mai et juin, et leur aspect pédagogique me paraît fondamental. En conclusion, je ne sais pas quelles peuvent être les bonnes solutions en termes de calendrier.

**M. Éric Bocquet.** – Marie-France Beaufiles et moi souscrivons pleinement aux propositions du rapporteur qui, parce qu'elles relèvent du bon sens et de la simplification, ne peuvent que recueillir l'assentiment de tous.

Sur les 44 000 monuments historiques répertoriés, connaît-on la proportion de ceux qui ont déjà fait l'objet de travaux de rénovation achevés, ou en cours, et de ceux qui restent à traiter ?

En outre, l'administration fiscale exerce-t-elle une bienveillante vigilance sur d'éventuelles stratégies d'optimisation fiscale qui pourraient s'éloigner de l'objectif initial de revalorisation du patrimoine ?

**M. Claude Raynal.** – Ce rapport souligne avec pertinence l'ensemble des difficultés liées à la rénovation des monuments historiques. Je m'interroge néanmoins, comme Jean-Claude Requier, sur le manque d'intérêt budgétaire de la mesure décidée en projet de loi de finances rectificative pour 2014. Cela signifie-t-il que les gains pour l'État issus de cette mesure sont minimes, et de quel montant parle-t-on ? Selon l'impact budgétaire de cette mesure, les positions peuvent en effet différer.

Si les quatre premières propositions me paraissent pertinentes, sous la réserve financière que je viens d'évoquer, j'ai davantage de doutes quant à la proposition relative à la protection des intérieurs, qui touche à la question de l'habitat, et donc au confort de la demeure pour les propriétaires. Ne risque-t-on pas d'aller trop loin dans les contraintes en matière de réglementation de la rénovation des intérieurs ?

**M. Charles Guené.** – Je m'avoue sceptique s'agissant de la délivrance de l'agrément commun aux copropriétés et aux SCI, dans la mesure où il n'y aurait pas identité des associés. On sait que dans une copropriété, on reste dans un univers patrimonial, mais dans le cas d'une

---

SCI qui aurait d'autres associés, ne s'expose-t-on pas au risque d'une logique moins patrimoniale qu'économique ou spéculative ? J'ai certes des convictions libérales mais il me semble qu'il faut être prudent sur ces « niches » fiscales.

**M. Bernard Lalande.** – Je suis très satisfait de constater que l'on peut s'intéresser ici, à la commission des finances, à un sujet qui passe souvent à côté de nos préoccupations, alors que l'on découvre qu'il y a 44 000 monuments historiques.

En matière de rénovation des monuments historiques, on recourt à des artisans d'art ainsi qu'à des matériaux quelquefois bien plus onéreux qu'en cas de travaux classiques. Le taux de TVA qui s'applique est de 5 % ou 10 % maintenant. Ne pourrait-on envisager un taux de 2,1 % spécifique à la rénovation des monuments historiques, afin de permettre un allègement sur les restaurations patrimoniales ? Nous le faisons en faveur de la Corse et des outremer, pourquoi ne le ferions-nous pas pour notre patrimoine ?

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial de la mission « Culture ».** – Je vous remercie de vos encouragements sur ce travail, dont j'ai bien conscience qu'il pourrait être encore approfondi. Je l'ai dit, nous manquons d'éléments d'informations, et la première de mes recommandations est bien de faire en sorte qu'on dispose de ces éléments pour poursuivre ce travail de diagnostic afin de définir plus précisément les orientations qui nous semblent devoir être prises.

La réforme que nous pourrions conduire une fois ces éléments obtenus pourrait passer par un véhicule budgétaire - loi de finances ou loi de finances rectificative - ou par le projet de loi sur la création, l'architecture et le patrimoine. Si nous y introduisions des mesures relatives à la modernisation du patrimoine monumental, nous ne prendrions à mon sens aucun risque de censure en tant que cavalier législatif, contrairement à ce qui est arrivé dans le cadre de l'examen de la loi dite « Macron ». Je rappelle que l'Assemblée nationale avait en effet tenté de revenir sur la modification introduite en loi de finances rectificative dans le cadre de cette loi aux dispositions très variées, mais la disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel.

Vous m'avez demandé de citer un autre exemple de restauration de monument historique affecté par la réforme de décembre 2014. Je citerai le cas du château de Montmaur, dans l'Aude, exceptionnel monument de style Renaissance qui fait l'objet d'une opération d'acquisition-restauration par une opératrice toulousaine. Il s'agit d'un projet de division en dix-huit lots de copropriétés qui seraient affectés à du logement locatif pour l'essentiel. Il poursuit donc, au-delà de l'objectif de rénovation patrimoniale, un objectif louable de production de surface locative, à une période où l'on s'efforce d'augmenter le nombre de logements locatifs disponibles. Les services des

monuments historiques ont validé le projet de division du monument, considérant qu'il ne porte pas atteinte à son intégrité.

Quelques lots n'avaient pas encore été vendus, et l'opératrice envisageait de les vendre sous forme de SCI non familiale à des acheteurs groupés pour acheter un lot. Elle s'est vue demander un nouvel agrément. En raison de la réforme de la loi de finances rectificative pour 2014, dans la mesure où l'édifice est inscrit mais non classé, sa demande a été rejetée.

En conséquence, le chantier est interrompu, et l'entreprise générale aveyronnaise agréée « monuments historiques » a retiré ses personnels du chantier en panne que j'ai néanmoins pu visiter. Du point de vue fiscal, Bercy estime sans doute que l'arrêt de ce chantier est une « aubaine ». Pour autant, puisqu'il est interrompu, il n'occasionnera plus aucune retombée économique ou fiscale. Autrement dit, si le gain est hypothétique, la perte nette est réelle et immédiate. C'est pourquoi je ne parviens pas à comprendre les motivations du gouvernement en la matière.

Au cours de nos travaux, j'ai compris qu'entre le ministère des finances et celui de la culture, c'est le premier qui a la main. Il semblerait que la rue de Valois ne dispose pas d'équipes compétentes dédiées à la comptabilité, à l'analyse et au diagnostic précis des dispositifs fiscaux, en particulier en matière de patrimoine monumental. La direction générale du patrimoine sollicite donc des créations d'emplois, ce qui comme vous pouvez l'imaginer n'est pas extrêmement simple, pour obtenir les ressources humaines susceptibles de réaliser ce travail, indépendamment des services de Bercy. Les deux ministères se renvoient mutuellement la balle ; cette situation ne peut pas durer si l'on veut savoir de quoi il retourne.

En ce qui concerne l'ouverture au public, il ne s'agit en aucun cas de contraindre les propriétaires à ouvrir l'hiver, mais de prendre en considération ceux qui sont en mesure de le faire, et de ne pas regarder uniquement les périodes estivales.

S'agissant de l'état des lieux des 44 000 monuments historiques, il n'existe pas. Nous n'avons de comptabilité que sur le flux des opérations menées année par année. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ne disposent d'aucune donnée consolidée sur le stock. Il faudrait agréger les chiffres en provenance des différentes régions, ce qui n'est pas fait. Il n'y a donc aucune possibilité de savoir quel est l'état de nos 44 000 monuments protégés.

Sur la question de l'agrément commun au profit des SCI et du possible biais en matière d'identité des associés, je rappelle que l'agrément porte sur l'intérêt du projet de rénovation, lequel n'est pas lié à la nature des propriétaires. Il y a une obligation de conservation pendant quinze ans qui me semble apporter des garanties. Il peut éventuellement y avoir un intérêt d'optimisation fiscale pour certains investisseurs, mais à partir du moment où cet investissement présente, du point de vue de la sauvegarde

patrimoniale et de la production de surface de logement, un double intérêt public, je pense qu'il ne faut pas s'interdire d'orienter des investissements privés qui, en l'espèce, ne seront jamais remplacés par des investissements publics. Le regroupement des deux agréments allégerait l'instruction administrative.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces sujets à l'occasion de nos prochains travaux.

*La commission a donné acte de sa communication à M. Vincent Éblé, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.*



## LISTE DES DÉPLACEMENTS

- Château de Montmaur, commune de Montmaur (11320)  
le 16 juin 2015

- Secteur sauvegardé de Dijon (21000) le 19 juin 2015

- Direction régionale des affaires culturelles de Bourgogne,  
commune de Dijon (21000) le 19 juin 2015

- Anciens ateliers Christofle, commune de Saint-Denis (93200) le  
19 juin 2015



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Associations du « G8 Patrimoine »**

- M. Jean de Lambertye, président de l'association « Demeure historique »
- M. Alexandre Gady, président de l'association « Sites et monuments » et M. Julien Lacaze, vice-président
- M. Georges Duménil, président de l'association « Maisons paysannes de France »
- Henri de Lépinay, président de l'association « Rempart »
- Olivier de Rohan Chabot, président de l'association « Sauvegarde de l'art français »
- M. Alain de la Bretesche, président de l'association « Patrimoine environnement »
- M. Bertrand de Feydeau, vice-président de l'association « Vieilles maisons françaises »

### **Direction régionale des affaires culturelles de Bourgogne**

- Mme Christelle Creff, directrice
- M. Benoît MELON, architecte urbaniste en chef de l'État et conseiller pour l'architecture de la DRAC de Toulouse

### **Château de Montmaur**

- Mme Jocelyne Jouve, représentante de la SARL « Stella » propriétaire du bâtiment
- M. Vermorel, chef d'entreprise
- M. Marc Hellin, maître d'ouvrage délégué

### **Cabinet d'avocats Rivière, Morlon et associés**

- Maître Vianney Rivière, avocat et associé-gérant

### **Compagnie immobilière de la restauration (CIR)**

- Bertrand Perret, avocat