

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1987.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet
de loi de programme relatif au patrimoine monumental.*

(Urgence déclarée.)

Par M. Jacques PELLETTIER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Pierre Lafitte, Michel Miroudot, vice-présidents; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, secrétaires; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, André Diligent, Jean Dumont, Jules Faigt, Edgar Favre, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Sénat : 6 et 80 (1987-1988).

Patrimoine esthétique, archéologique et historique.

SOMMAIRE

	Pages
<u>INTRODUCTION</u>	5
<u>PREMIERE PARTIE - EXPOSE GENERAL</u>	7
<u>CHAPITRE I - LE PATRIMOINE EN FRANCE, DES ENJEUX CONSIDERABLES</u>	7
<u>A - Un parc en monuments historiques d'une richesse exceptionnelle</u>	7
1. La prise de conscience de l'intérêt des monuments historiques	7
2. La notion de patrimoine monumental	8
3. Des chiffres pour le patrimoine	11
<u>B - Les enjeux économiques du patrimoine</u>	20
1. Le patrimoine monumental constitue un atout majeur pour le tourisme	20
2. Le patrimoine monumental fait vivre les entreprises de restauration et les métiers d'art	24
<u>CHAPITRE II - POURQUOI UNE LOI-PROGRAMME ?</u>	27
<u>A - Un changement d'échelle nécessaire des interventions étatiques</u>	27
1. Evolution des crédits consacrés au patrimoine monumental depuis 1977	27
2. Les monuments historiques : des chefs-d'oeuvre en péril	32
<u>B - Une mobilisation accrue des différents intervenants pour la sauvegarde du patrimoine</u>	35
1. Associer plus efficacement les collectivités locales	35
2. Les particuliers	38
3. Le mécénat d'entreprise	39

	Pages
<u>CHAPITRE III - PRESENTATION DE LA LOI DE PROGRAMME RELATIVE AU PATRIMOINE MONUMENTAL</u>	41
<u>A - La philosophie retenue</u>	41
1. Donner un coup d'arrêt à la dégradation du patrimoine monumental	41
2. Les priorités définies par la loi de programme	42
3. La poursuite concomitante des programmes ordinaires	47
<u>B - L'effort budgétaire en faveur du patrimoine monumental</u>	48
1. Le montant des crédits budgétaires	48
2. Des crédits indexés	49
3. Des crédits globaux	49
<u>C - Le suivi de l'exécution</u>	50
<u>CHAPITRE IV - APPRECIATION DE LA COMMISSION</u>	53
1. Montant des crédits dégagés par la loi de programme	53
2. Ventilation de l'enveloppe globale	53
3. Garantie de l'utilisation des crédits pour les monuments historiques	54
4. L'absence de volet fiscal	55
<u>DEUXIEME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES</u>	57
<u>Article premier - Utilisation des crédits</u>	57
<u>Article 2 - Montant des crédits</u>	57
<u>Article 3 - Rapport d'exécution</u>	58
<u>Premier article additionnel après l'article 3 - Exonération des droits de succession</u>	58
A. Pourquoi un tel amendement ?	58
1. Le constat : Entretien et transmission se superposent difficilement	58
2. La législation européenne donne l'exemple	59
B. Le dispositif proposé par la commission	60
<u>Deuxième article additionnel après l'article 3 - Extension du fait générateur de la déductibilité fiscale des travaux à la participation des collectivités locales...</u>	62

	Pages
<u>CONCLUSION</u>	64
<u>EXAMEN EN COMMISSION</u>	65
<u>TABLEAU COMPARATIF</u>	67

"Les monuments historiques dont le sol de la France est couvert font l'admiration et l'envie de l'Europe savante. Aussi nombreux et plus variés que ceux de quelques pays voisins, ils n'appartiennent pas seulement à telle ou telle phase isolée de l'histoire, ils forment une série complète et sans lacune ; depuis les druides jusqu'à nos jours, il n'est pas une époque mémorable de l'art de la civilisation qui n'ait laissé dans nos contrées des monuments qui la représentent et l'expliquent."

Guizot - Rapport au roi, 1830.

INTRODUCTION

Mesdames et Messieurs,

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de voir enfin le patrimoine inscrit parmi les priorités du Gouvernement.

Des années durant, votre commission n'a cessé d'alerter les pouvoirs publics en faveur de notre patrimoine. Il y a dix ans déjà, M. Paul Séramy, rapporteur de la loi de programme sur les musées, réclamait avec insistance qu'une initiative similaire soit prise en faveur des monuments historiques.

"Equiper les musées, c'est bien ; il est nécessaire aussi de réhabiliter les monuments et surtout leur environnement. La protection de nos ensembles historiques requiert, elle aussi, l'élaboration d'une loi de programme."

Je dois également rendre hommage à l'opiniâtreté de notre rapporteur budgétaire, M. Michel Miroudot, qui, inlassablement,

a su plaider la cause du patrimoine et dont la patience est enfin récompensée.

Le patrimoine partage désormais avec les enseignements artistiques la priorité des préoccupations gouvernementales en matière culturelle. De nombreuses initiatives ont été prises en ce sens : plan patrimoine annoncé en septembre 1986, Forum du Patrimoine en octobre dernier - dont le succès a révélé l'intérêt de nos concitoyens pour la connaissance et la sauvegarde du patrimoine - et pour finir, pièce maîtresse du dispositif, le dépôt tant attendu d'un projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental.

CHAPITRE I

LE PATRIMOINE EN FRANCE, DES ENJEUX CONSIDERABLES

A - Un patrimoine de monuments historiques d'une richesse exceptionnelle

1. La prise de conscience de l'intérêt des monuments historiques

Si la France peut se prévaloir aujourd'hui de posséder un ensemble de monuments historiques particulièrement riche et varié, la prise de conscience de l'intérêt des monuments historiques et de la nécessité d'en assurer la protection est relativement récente : on peut la dater de la Monarchie de Juillet.

Auparavant, la conception du patrimoine était privative, chaque propriétaire pouvant en user à sa guise. Les décisions de Louis XVI à la veille de la Révolution en sont une illustration des plus révélatrices : les châteaux de Saint-Germain-en-Laye - berceau de Louis XIV -, de la Muette et de Madrid, furent successivement anéantis en 1777 et 1788. La Révolution Française vit ensuite le saccage de très nombreux édifices, symboles de la monarchie ou de la religion.

Si des protestations se sont élevées de tous temps contre la dilapidation du patrimoine national - parmi lesquelles celle de Victor Hugo qui avait "déclaré la guerre aux démolisseurs" - il faut attendre 1830 et le célèbre rapport au roi de Guizot pour qu'une prise de conscience gouvernementale justifie la mise en oeuvre d'un embryon de politique de protection du patrimoine national et la création du poste d'Inspecteur Général des Monuments Historiques dont le premier titulaire fut Ludovic

Vitet. Son illustre successeur, Prosper Mérimée, déploya de 1834 à 1860 des efforts considérables pour faire reconnaître la nécessité d'assurer la protection des monuments historiques. En 1837, une Commission des Monuments Historiques fut créée auprès du Ministre de l'Intérieur et devint vite l'instrument essentiel de toute la politique du gouvernement en matière de monuments historiques. A la fin du siècle dernier fut créé le Corps des Architectes des Monuments Historiques. Viollet le Duc y occupa une place prépondérante.

La loi du 30 mars 1887 fut le premier texte législatif sur la protection des monuments historiques. Elle prévoyait que les immeubles par nature ou par destination dont la conservation revêtait un intérêt historique ou artistique national pouvaient être classés en totalité ou en partie. Les objets mobiliers ne pouvaient bénéficier de cette mesure que s'ils appartenaient à des collectivités publiques.

2. La notion de patrimoine monumental

a) Définition :

La notion de patrimoine monumental au sens de la législation sur les monuments historiques est définie essentiellement par la loi du 31 décembre 1913 modifiée, qui constitue encore à l'heure actuelle la charte des édifices protégés.

A ce titre, la notion de patrimoine monumental recouvre :

- les **immeubles** appartenant à une personne publique ou à une personne privée, ayant fait l'objet d'un **arrêté de classement** ou encore d'une **inscription à l'inventaire supplémentaire** des monuments historiques :

- les **objets mobiliers**, appartenant à une personne publique ou à une personne privée **classés** ou **inscrits à l'inventaire supplémentaire** des monuments historiques (cette dernière possibilité résulte de l'extension en 1970 de la procédure d'inscription aux objets mobiliers).

Enfin, l'heureuse initiative du Sénat lors de l'examen du projet de loi de Finances pour 1981, a permis d'intégrer dans la

notion de patrimoine monumental le **patrimoine rural non protégé (P.R.N.P.)** ; cette extension couvre un nombre important d'édifices essentiellement religieux (petites chapelles), mais aussi civils (pigeonniers, puits, lavoirs...), d'un intérêt architectural ou historique certain, qui sont situés dans des communes trop petites et trop pauvres pour en assumer à elles seules la sauvegarde.

b) La notion de patrimoine n'est pas figée

Cette définition du patrimoine monumental repose essentiellement sur le concept de protection de l'édifice au titre de la loi de 1913 ; de ce fait, la composition même de ce patrimoine dépend de la doctrine des instances compétentes en matière de protection du patrimoine.

Le seul critère objectif qui limite le champ du patrimoine monumental est celui de l'intervention obligatoire de l'homme dans l'oeuvre protégée : ainsi, les oeuvres de la nature, les forêts ou les parcs non dessinés (les parcs "à l'anglaise" par exemple) ou encore les grottes préhistoriques que l'homme n'a pas ornées, échappent à la protection des monuments historiques.

En revanche, le critère de la date de construction du patrimoine protégé est soumis à l'évolution de la doctrine de la Commission Supérieure des Monuments Historiques, compétente pour donner un avis au Ministre en matière de classement. Dans la période récente, la notion de monument historique s'est ainsi abondamment enrichie. La protection s'est étendue à des monuments relevant de l'art du XIXe siècle et de son architecture industrielle (églises, châteaux, immeubles urbains, gares, usines, marchés). C'est ainsi qu'ont été classés la Sorbonne, l'Opéra de Paris, la Gare d'Orsay, l'Arc de Triomphe, le Théâtre municipal de Strasbourg, le Château de Lamartine en Saône et Loire, celui de Rastignac en Dordogne ou encore le "palais idéal" du facteur Cheval à Hauterives (Drôme)... Le XXe siècle est par la suite entré dans le domaine de protection et des arrêtés de classement sont intervenus pour les entrées de métro construites par Hector Guimard, le Théâtre des Champs-Élysées bâti par Auguste Perret ou le Couvent de la Tourette achevé en 1962 par Le Corbusier et classé en 1979. **En définitive, la limite que s'impose la Commission, et qui paraît sage, est de refuser la protection d'édifices dont l'auteur n'est pas décédé** : l'hypothèse contraire pourrait dangereusement glisser vers la consécration d'un art officiel.

La doctrine de la Commission Supérieure a par ailleurs permis d'affiner la notion "d'intérêt public" utilisé par la loi de 1913. Celui-ci est apprécié par rapport à l'histoire nationale ou locale, à la valeur archéologique de l'édifice, mais aussi par rapport au tourisme qu'il suscite, à l'environnement du bâtiment. Ainsi, un édifice qui témoigne d'une technique, d'une fonction ou qui représente une époque de la culture nationale peut justifier par là même d'un intérêt suffisant à assurer sa protection : celle-ci peut donc s'appliquer à des cinémas (à Paris : le Rex, la Pagode...), des marchés (à Paris : Beauvais, Secrétan...), des magasins (Samaritaine de luxe).

On observe la même extension de la notion de monument historique pour les **objets mobiliers**, parmi lesquels ont récemment été classés des bateaux (exemple : la Bergère de Domrémy à Brest), des locomotives ou des avions.

En matière d'inscription, enfin, la décentralisation de la décision au profit des Commissions Régionales pour le Patrimoine Historique, Archéologique et Ethnologique (COREPHAE) depuis le 1er janvier 1985 est susceptible d'élargir sensiblement la notion de monument inscrit. Il est encore trop tôt pour dégager une jurisprudence qui confirme ou infirme cette hypothèse.

Votre rapporteur porte un jugement nuancé sur cet élargissement de la notion de patrimoine. S'il révèle en soi une prise de conscience positive de la nécessité d'assurer la protection et la transmission de monuments - témoins d'une époque - que celle-ci soit le XIIe ou le XXe siècle - il recèle en lui-même des effets pervers par la dissémination des crédits budgétaires qu'il opère. Certes, il ne s'agit pas là de condamner le classement d'objets ou d'édifices qui, quoique modestes, sont représentatifs d'une culture rurale ou d'une culture technique. **Ce que souhaite votre rapporteur, c'est que la décision de classement relève plus systématiquement d'une politique volontaire et cohérente fondée sur un recensement typologique des édifices protégés voisins par leur genre, leur époque, leur architecture ou leur proximité géographique.** Cet éclairage typologique permettra seul à la Commission de ne pas s'enfermer dans une politique de classement au coup par coup, résultant de l'urgence ou du hasard. A moins de dépouiller la notion de protection juridique de toute signification, il paraît impossible, sinon absurde, que le patrimoine légal recouvre tout le patrimoine réel estimé à 5 millions d'éléments dont 200.000 édifices, et auquel s'ajouteraient encore près d'un

million de sites archéologiques enfouis dans le sol ! Ainsi, les affirmations de M. QUERRIEN selon lesquelles "tout est patrimoine" et pour lequel "dans le domaine du patrimoine, il n'existe pas de priorité" paraissent dangereuses.

Votre rapporteur estime à l'opposé qu'en matière de patrimoine, la priorité doit être donnée à la restauration et la conservation des édifices historiques souvent menacés par la ruine.

3. Des chiffres pour le patrimoine

a) Le parc des édifices protégés

*** Immeubles classés**

On dénombre au 31 décembre 1986, 12.950 édifices classés.

Le rythme des classements a évolué dans le temps. Ceux-ci ont été les plus nombreux entre 1900 et 1930, avec un record dans la décennie 1920-1930, qui traduit une réaction de sauvegarde devant l'ampleur des destructions de la première guerre mondiale. Plus récemment, le rythme annuel, qui était de 79 monuments entre 1960 et 1970 est passé à 114 entre 1970 et 1980 et à 140 entre 1980 et 1984. Le délai de consultation des COREPHAE nouvellement installées a causé un retard en 1985 : 39 arrêtés seulement ont été pris. Le rythme reprend en 1986 où le chiffre définitif s'établit à 109 classements.

Selon les époques, on remarque une évolution des priorités accordées par la Commission Supérieure des Monuments Historiques aux différentes composantes du patrimoine. Ainsi :

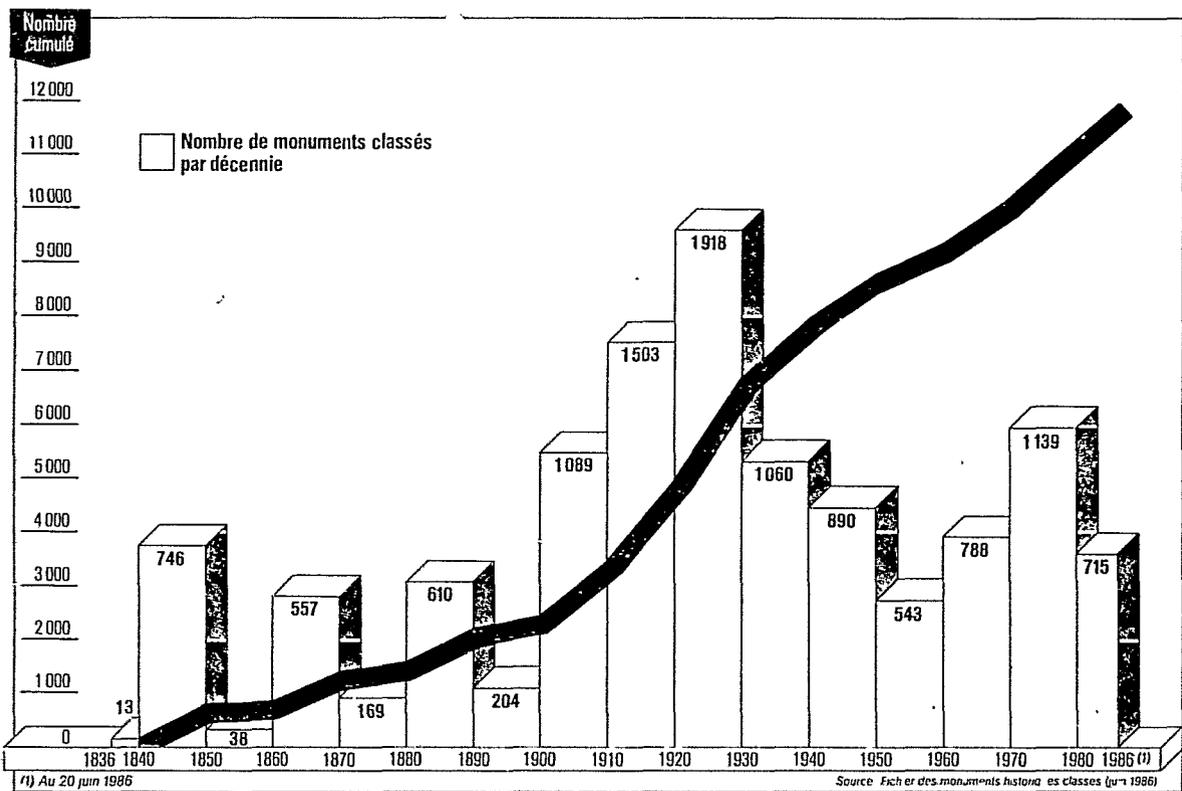
- 21% des antiquités préhistoriques classées l'ont été entre 1880 et 1890 ;

- 48% des cathédrales et églises entre 1900 et 1930, à la suite du concordat ;

- 26% des chapelles entre 1910 et 1930 pour les mêmes raisons ;

- 22% des architectures militaires entre 1920 et 1930 ;
- 34% des édifices civils publics entre 1920 et 1940 ;
- 17% des châteaux entre 1970 et 1980 ;
- 15% des antiquités historiques entre 1980 et 1986 ;
- 14% des monastères entre 1980 et 1986.

CLASSEMENTS PAR DÉCENNIE
1836 1986

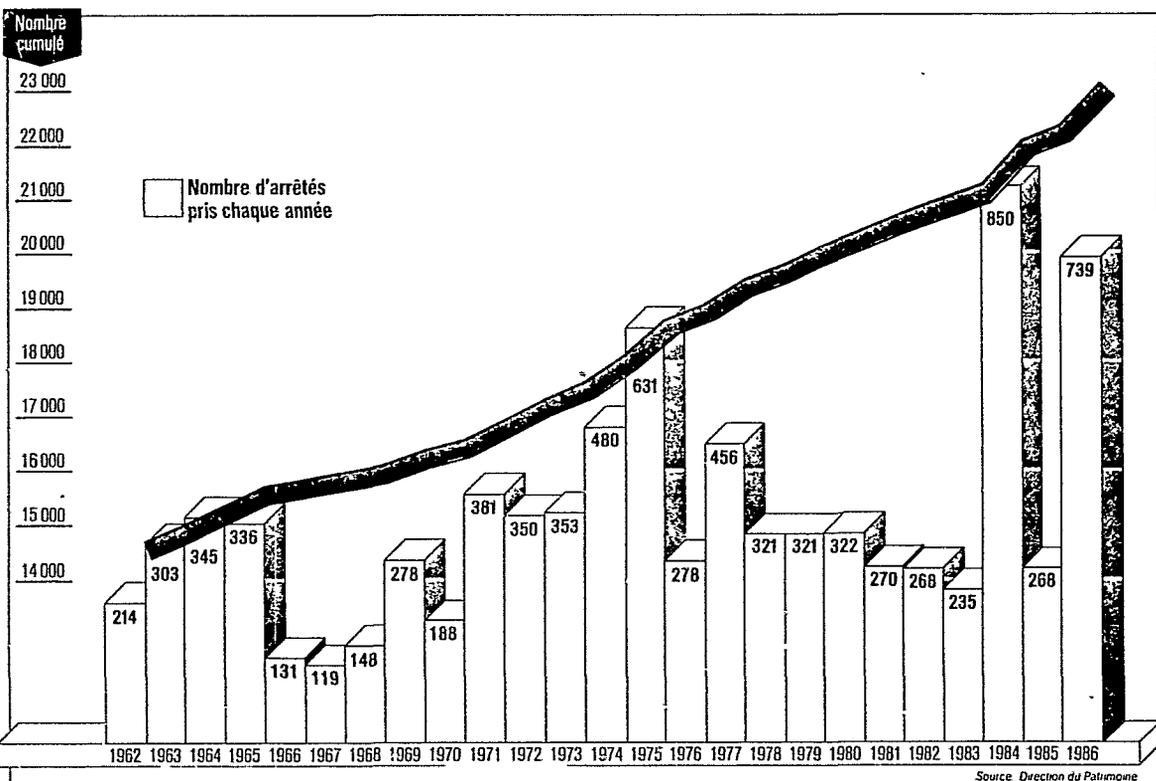


Ministère de la Culture et de la Communication - Département des études et de la prospective

Le total des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques s'établit au 31 décembre 1986 à 23.100 édifices. Le rythme des inscriptions est beaucoup plus élevé que celui des classements. Dans la période

récente, on note une accélération en 1984 en prévision de la mise en place des COREPHAE. L'année 1985 traduit un ralentissement résultant de la modification de la procédure d'inscription. Le nombre des inscriptions décidées par les COREPHAE en 1986 s'élève à 739.

**ARRÊTÉS D'INSCRIPTION
SUR L'INVENTAIRE SUPPLÉMENTAIRE DES MONUMENTS HISTORIQUES**



Ministère de la Culture et de la Communication - Département des études et de la prospective

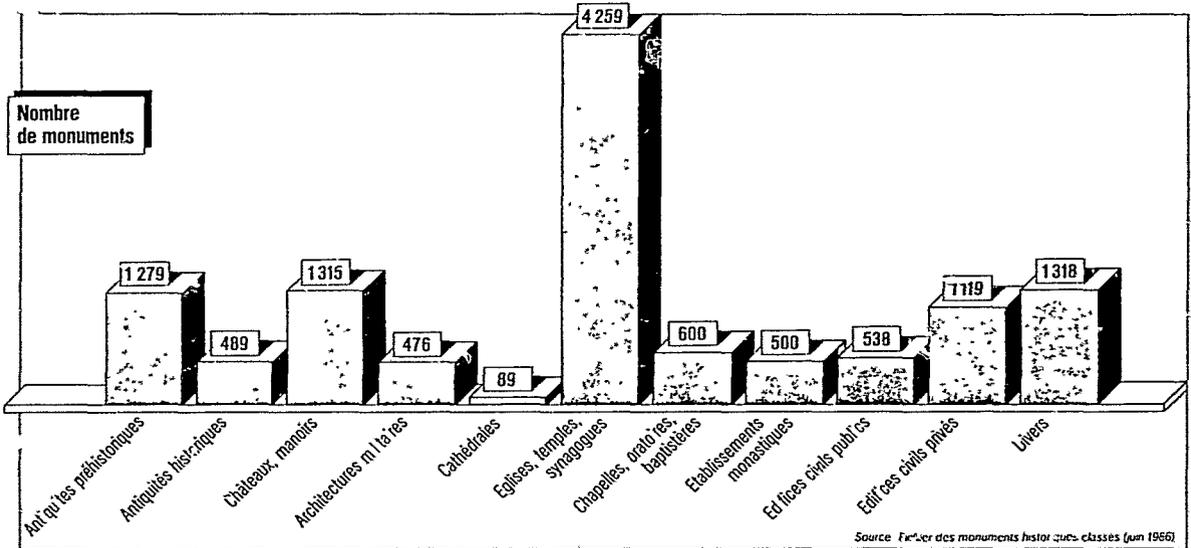
*** Analyse qualitative des édifices classés**

Les édifices religieux (cathédrales, églises, chapelles, monastères) représentent 46% des édifices classés. Les antiquités préhistoriques et historiques rentrent pour 15% dans le total des immeubles classés. Cette proportion est la même pour les édifices civils qui regroupent les hôtels et les immeubles urbains, les bâtiments ruraux (fermes, granges, pressoirs) et les maisons

natales d'écrivains ou d'hommes illustres. Les châteaux et les manoirs comptent pour 11% des édifices classés, l'architecture militaire pour 4%, les autres catégories de monuments classés représentent 9% du total.

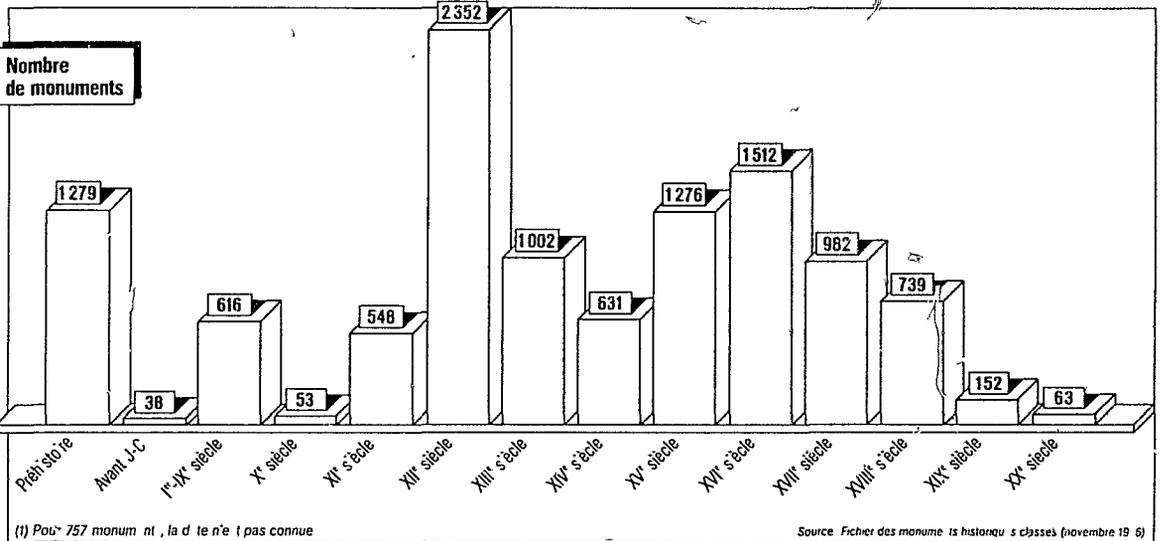
Le tableau ci-dessous indique la répartition numérique de ces édifices.

MONUMENTS CLASSÉS PAR CATÉGORIE



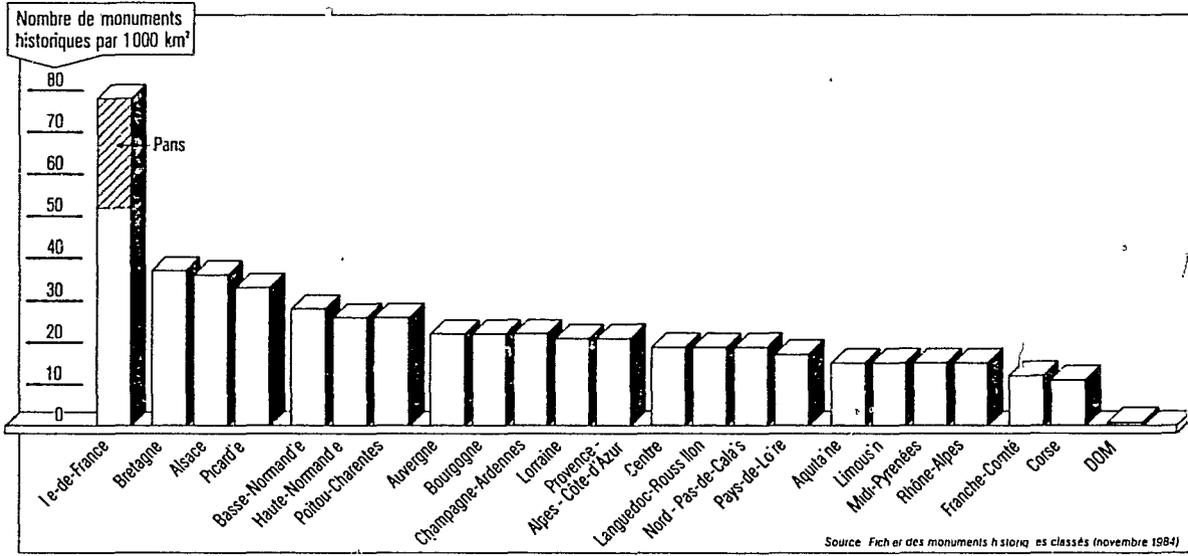
Le tableau suivant donne la répartition de ces monuments par époque d'origine.

MONUMENTS CLASSÉS PAR ÉPOQUE D'ORIGINE¹



Le tableau ci-dessous indique la répartition des édifices classés par région.

DENSITÉ DES MONUMENTS CLASSÉS PAR RÉGION



Source: Fichier des monuments historiques classés (novembre 1984)

Ministère de la Culture et de la Communication - Département des études et de la prospective

La densité des édifices classés, si elle fait ressortir la richesse exceptionnelle de l'Ile de France (avec 306 monuments, Paris possède autant d'édifices classés que l'Alsace ...), ne fait pas apparaître aussi clairement la différence qui sépare la Bretagne (1.002 édifices classés) de la Franche-Comté (202 édifices classés) ou de la Corse (93 édifices classés).

*** Répartition du parc des monuments protégés par catégorie de propriétaires.**

	M.H. classés		M.H. inscrits		Total	
Etat	690	6 %	280	1 %	970	2,5 %
Collectivités locales et établissements publics	8 830	66 %	10 270 (estimation)	44 %	19 000 (estimation)	46 %
Propriétaires privés....	3 430	28 %	12 550 (estimation)	55 %	15 980 (estimation)	46 %
Total.....	12 950		23 100		36 050	

Source - Direction du patrimoine

L'Etat ne possède que 6% du parc des monuments classés. Il s'agit cependant d'édifices imposants : les 87 cathédrales, l'Arc de Triomphe, Versailles, le Louvre, Fontainebleau ...

Les communes sont de loin le propriétaire le plus important. La séparation de l'Eglise et de l'Etat a enrichi leur patrimoine de l'ensemble des édifices religieux (églises, temples, synagogues, calvaires, croix de chemins, chapelles, oratoires, baptistères ...) de leur territoire. Ces édifices représentent à eux seuls 45% de l'ensemble des monuments classés. Les communes possèdent par ailleurs les deux tiers des édifices civils publics, des citadelles, des ponts et fontaines et des jardins, la moitié des antiquités historiques.

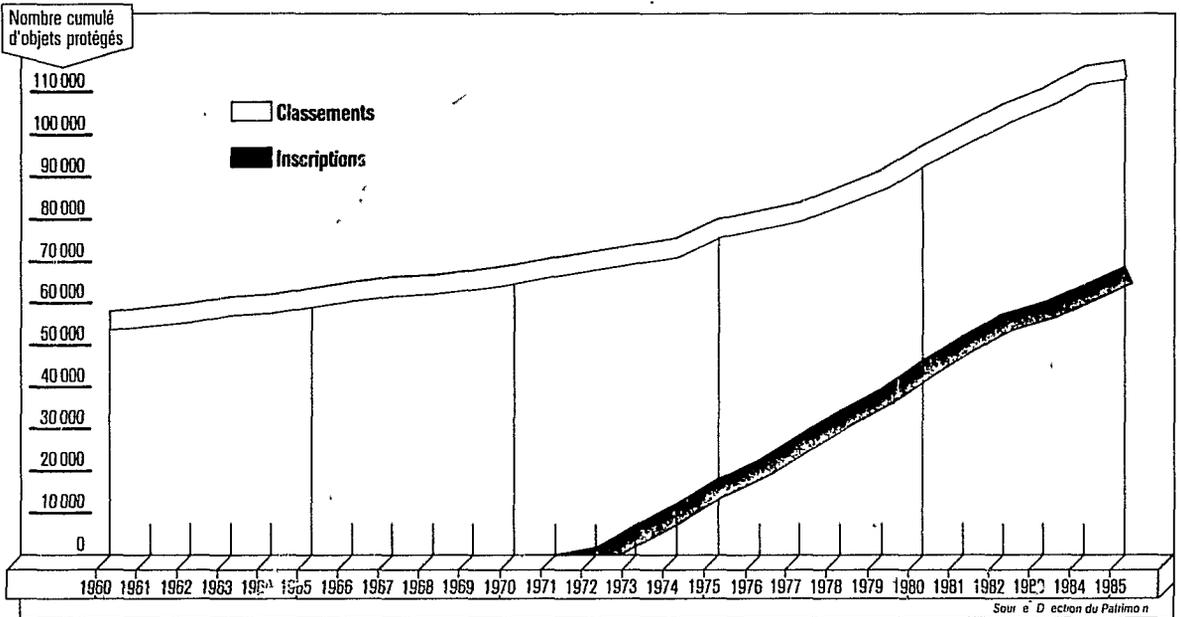
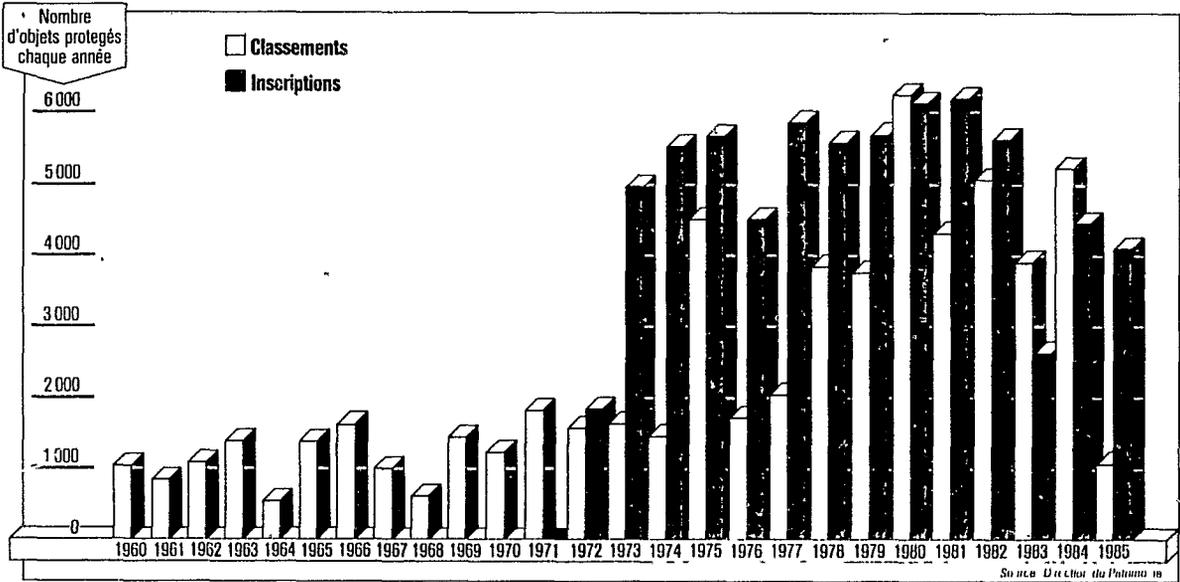
Les propriétaires privés (particuliers, fondations, associations ou sociétés : s.a., s.a.r.l. ou s.c.i.) possèdent 75% des châteaux et des manoirs, 68% des édifices civils classés, la plupart des anciens monastères et couvents. Au total, leur part de monuments historiques classés s'élève à 28% ; celle de monuments inscrits est estimée à 55%.

b) Les objets mobiliers protégés

Le nombre des objets mobiliers protégés s'accroît à un rythme de près de 10.000 objets par an. Leur cumul tend à atteindre 200.000 objets.

La plupart des objets mobiliers protégés sont installés dans des monuments protégés (églises ou châteaux) : buffets d'orgues, statues, retables, grilles forgées, mobilier ...

OBJETS MOBILIERS PROTÉGÉS



B. Les enjeux économiques du patrimoine

La richesse et la diversité du patrimoine monumental en France représentent des atouts économiques majeurs dont il convient de ne pas négliger l'importance, tant pour le tourisme qu'ils génèrent que pour l'emploi qu'ils maintiennent.

1. Le patrimoine monumental constitue un atout majeur pour le tourisme

a) Le tourisme lié aux monuments historiques

*** Statistiques**

Les statistiques relatives au tourisme dans les monuments historiques en France ne reflètent que partiellement la réalité des visites dans la mesure où elles ne comptabilisent que les entrées payantes. Elles n'enregistrent donc pas les visites gratuites (jeunes de moins de dix-huit ans, enseignants, journées libres...).

Pour les visites effectuées dans les monuments historiques appartenant à l'Etat et relevant de la Direction du Patrimoine ou de la Caisse des Monuments historiques et des Sites, la fréquentation, en légère baisse ces dernières années, s'établit à 7 millions de visiteurs payants en 1986 (6,5 millions attendus pour 1987), contre moins de 5 millions en 1970.

Il faut, pour tenir compte de la fréquentation totale des monuments historiques appartenant à l'Etat, rajouter à ce chiffre :

- celui de la fréquentation des Palais nationaux affectés à la Direction des Musées de France, dont les plus visités sont

Versailles, le Louvre et Fontainebleau ; les entrées payantes s'établissent à 3,5 millions en 1986.

- celui de la fréquentation des cathédrales qui ne peut être qu'estimé, l'accès aux cathédrales en France ne donnant pas lieu à la perception d'un droit d'entrée (à l'exception de la Basilique de Saint-Denis). Le ministère de la Culture évalue à 100 millions le nombre annuel des visites dans les cathédrales, Notre-Dame de Paris attirant à elle seule entre 7 et 10 millions de touristes (soit autant que Beaubourg).

Les statistiques transmises par l'association de la Demeure historique estiment, quant à elles, à 8 millions le nombre des visiteurs des monuments historiques privés, les édifices les plus visités étant les châteaux de Chenonceaux, de Cheverny, de Villandry, ou encore de Vaux-le-Vicomte.

Il n'est pas possible, enfin, à défaut de statistiques globales de chiffrer le nombre de visiteurs des monuments appartenant aux collectivités locales. La seule Tour Eiffel attire cependant près de 3,5 millions de touristes par an.

La décomposition des visiteurs révèle que les étrangers constituent 30 % de ceux-ci, les Français représentant ainsi 70 % des touristes.

Une enquête réalisée en octobre dernier par le Département des études et de la prospective du ministère de la Culture sur le thème "les Français et leur patrimoine" confirme l'attachement des Français au passé et aux vieilles pierres. Cette étude révèle que d'une manière générale la visite patrimoniale est préférée à la sortie spectacle, à l'exception toutefois du cinéma.

**L'intérêt des Français
pour les domaines de compétence du Ministère de la culture.**

Ordre de préférence	Ensemble de la population nationale (15 ans et plus)	
	1er rang	1 ^{er} ou 2 ^e rang
	%	%
1. Cinéma	33	48
2. Patrimoine architectural (monuments historiques)	16	27
3. Musées (acquisition et conservation des œuvres d'art et d'autres objets faisant partie du patrimoine national)	10	24
4. Théâtre	9	24
5. Expositions	6	13
6. Musique (classique et moderne, y compris le rock)	10	24
7. Danse	5	15
8. Fouilles archéologiques	4	10
9. Arts plastiques (peinture, sculpture, ...)	3	7
10. Art lyrique (opéra, opéra comique)	3	6
- Ne se prononcent pas	1	1
	100	200

(Source : Département des études et de la prospective - Octobre 1987).

b) Une source touristique insuffisamment exploitée

Les statistiques officielles des visiteurs des monuments historiques (18 millions en 1987) sont donc sous-évaluées car elles ne comptabilisent que les entrées payantes.

Il serait facile, pour souligner l'effort insuffisant accompli par la France dans la promotion du tourisme lié aux monuments historiques, de rapprocher le chiffre de 18 millions des 52 millions de visiteurs enregistrés à ce titre en Grande-Bretagne. La démonstration serait cependant inexacte, les bases du recensement n'étant pas comparables.

Il n'en faut pas moins oublier que l'accroissement du tourisme étranger en France représente un enjeu considérable : en procurant près de 70 milliards de francs de recettes à la balance des paiements, il constitue le meilleur atout de notre balance commerciale. A ne compter le

patrimoine que pour le dixième de ses motivations, l'investissement reste des plus productifs.

Une étude réalisée par le ministère de la Culture a montré qu'à Chartres, la relation recettes directes ou indirectes (hôtellerie, transports, commerce de souvenirs) liées au patrimoine par rapport aux dépenses directes sur le patrimoine s'établit à 25 pour 1 !

Un effort important reste donc à accomplir pour améliorer la connaissance, l'accueil et l'animation des monuments historiques.

Les statistiques de fréquentation des monuments historiques révèlent une très forte concentration des visiteurs sur un nombre limité de monuments. Un effort d'information est donc nécessaire et passe tant par l'édition de guides ou dépliants touristiques que par l'amélioration de la signalisation routière des monuments historiques. Les circuits culturels, qui permettent d'associer monuments publics et monuments privés d'une même région, constituent une initiative intéressante qui mérite d'être multipliée. Il existe en France une quarantaine de routes coordonnées par la Demeure Historique : la route Jacques Coeur dans le Berry, la route des Dames de Touraine, les Chemins du Roy Soleil dans l'Ouest parisien ... Les journées "Portes ouvertes" inaugurées en 1984 vont aussi dans le sens d'une meilleure connaissance de notre patrimoine.

La mise en valeur touristique passe également par l'amélioration des conditions d'accueil du public : horaires d'ouvertures, visites guidées, animation audiovisuelle ... Par ailleurs, les expériences de relais-châteaux, en dépit d'une forte demande et des efforts entrepris par certaines associations, n'a connu en France qu'un développement modeste, comparé aux expériences britanniques ou espagnoles. Certains exemples comme ceux du château de Thaumiers dans le Cher ou du château de Réaux dans l'Indre se révèlent pourtant prometteurs.

Enfin, un effort particulier mérite d'être accompli en faveur de l'animation des monuments historiques. Le public se montre d'une manière générale attiré par les spectacles où les activités culturelles temporaires qui font revivre les monuments historiques : reconstitutions historiques, "son et lumière", festivals de musique, de danse ou de théâtre, expositions ... Les expériences du Puy-du-Fou, de Castillon-la-Bataille ou encore l'exposition d'art contemporain au château d'Oiron en sont des illustrations probantes.

2. Le patrimoine monumental fait vivre les entreprises de restauration et les métiers d'art

a) Les petites et moyennes entreprises spécialisées dans la restauration des monuments historiques (tailleurs de pierre, charpentiers, couvreurs) ainsi que les petites entreprises de métiers d'art (sculpteurs, peintres, doreurs, ferronniers, tapissiers, facteurs d'orgues, maîtres verriers) dépendent très largement pour leur survie du plan de charge qui leur est assuré par l'administration. **Au total, on estime à 6.000 ou 7.000 emplois la main d'oeuvre travaillant actuellement sur les monuments historiques.**

Cent entreprises de taille et de pose de pierre bénéficient en 1987 de la qualification "quinze" et emploient 2.400 personnes dont 1.200 tailleurs spécialisés.

La situation est similaire pour la couverture ; cent entreprises sont spécialisées dans la restauration de monuments historiques et emploient 1.800 personnes, dont 900 couvreurs spécialisés.

Ces entreprises souffrent, devant l'insuffisance des chantiers monuments historiques, de surqualification et de surencadrement : 50 % seulement de leurs effectifs sont actuellement employés sur des chantiers spécialisés.

La situation est quelque peu différente pour les entreprises de charpente pour lesquelles les chantiers monuments historiques ne requièrent pas de qualification spécifique.

Pour les métiers d'art, l'insuffisance des commandes contraint les artisans à abandonner leur métier ou à se reconverter, compromettant ainsi la restauration même des édifices ou des objets protégés. Les travaux réalisés sur les monuments historiques nécessitent en effet des "tours de main" issus d'une longue tradition et dont la transmission n'est plus assurée. Pour permettre leur survie, il suffirait que les pouvoirs publics comblerent la différence entre l'offre et la demande par des commandes publiques. Cette différence n'est pas forcément considérable, mais elle est constante. En conséquence, il est absurde de voir l'Etat passer de temps en temps des commandes importantes, sans qu'aucune continuité puisse être observée du fait de l'absence de crédits les années suivantes. Il convient au

contraire d'accorder à ces artisans un soutien modeste, mais régulièrement renouvelé en charge de travail. A ce titre, la loi de programme relative au patrimoine monumental a le mérite - même si elle vient un peu tard - de prendre la relève de la loi-programme sur les musées.

b) Seule une augmentation importante et soutenue des crédits consacrés à la restauration des monuments historiques permettra de restaurer une certaine concurrence à l'intérieur de ces différents corps de métiers et d'obtenir ainsi une relative baisse des coûts. Votre rapporteur est partisan d'une meilleure concurrence entre petites entreprises spécialisées. Il souligne cependant que s'agissant d'entreprises de main d'oeuvre hautement qualifiée, l'élasticité à la baisse des coûts est faible (la formation de la main d'oeuvre est onéreuse et la rémunération des ouvriers qualifiés est relativement élevée).

En revanche, votre rapporteur met en garde contre une concurrence déloyale de grandes entreprises qui casseraient les prix au détriment de la qualité exigée pour la restauration des monuments historiques.

CHAPITRE II

POURQUOI UNE LOI-PROGRAMME ?

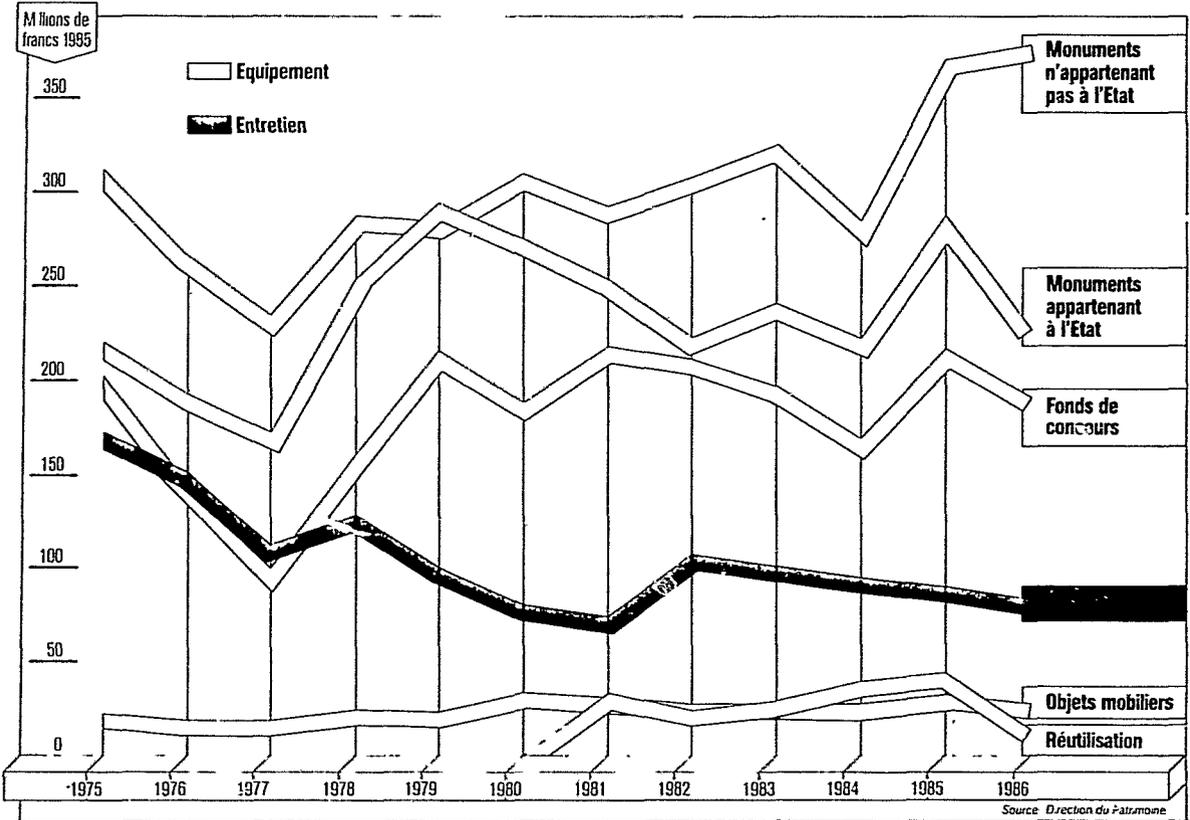
A - Un changement d'échelle nécessaire des interventions étatiques

1. Evolution des crédits consacrés au patrimoine monumental depuis 1977

a) Des crédits insuffisants

Le tableau ci-après, réalisé par la Direction des Etudes et de la Prospective du ministère de la Culture, retrace sur la période 1975-1985 l'évolution des crédits, en francs constants, consacrés aux monuments historiques, en différenciant les crédits d'entretien des crédits d'équipement. Parmi ces derniers, il est nécessaire de distinguer les crédits budgétaires des fonds de concours apportés par le propriétaire public ou privé ou par les collectivités locales, et qui viennent abonder les subventions de l'Etat pour les travaux réalisés sur des monuments n'appartenant pas à l'Etat. L'actualisation des sommes considérées en francs 1985 a été effectuée par le ministère à partir d'un indice pondéré agrégeant l'évolution des salaires (indice de la fédération nationale du bâtiment) et du coût des matériaux (indice INSEE).

BUDGETS DES MONUMENTS HISTORIQUES



Ministère de la Culture et de la Communication - Département des études et de la prospective

*** Evolution des crédits consacrés à l'entretien des monuments historiques**

Les crédits d'entretien des monuments historiques sont destinés à financer les travaux d'entretien courant ou de petites réparations. Ils sont individualisés, au niveau départemental, par les Architectes des Bâtiments de France.

La Direction du Patrimoine nous a communiqué le tableau suivant, qui retrace l'évolution de ces crédits, en francs courants, depuis 1977.

Evolution des crédits
consacrés à l'entretien des monuments historiques
(exprimée en millions de francs)

Chapitre 35-20 (23 et 24)

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
30,82	60,28	52,28	49,28	51,02	86,48	88,73	89,53	90,02	87,80	94,16	98,9

Il va sans dire que l'examen de ces chiffres n'a d'intérêt que dès lors qu'ils sont exprimés en francs constants. Les crédits d'entretien déflatés de l'indice à la consommation courante sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Evolution des crédits
consacrés à l'entretien des monuments historiques
(exprimée en millions de francs constants)

(En francs 1977)

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
30,8	55,8	43,2	36,1	33,1	50,3	47,1	45,2	40,8	39,8	41,3	42,4

On constate ainsi que la faible progression de ces crédits en francs courants se traduit, de 1978 à 1988, par une diminution de leur valeur réelle exprimée en francs constants.

Cette situation est d'autant plus regrettable que seul le maintien d'un niveau élevé de crédits d'entretien permet de remédier à la dégradation du patrimoine. L'entretien régulier d'un édifice permet d'assurer sa conservation au prix de sommes modiques comparées aux charges de restauration qu'implique nécessairement toute négligence dans ce domaine. En effet, des travaux entrepris à un stade limité de dégradation, ne représentent qu'une intervention relativement peu coûteuse et la possibilité technique de conserver l'oeuvre originale in situ ; au contraire, une action tardive oblige trop souvent à déposer une oeuvre mutilée dans un musée et à la remplacer par une copie. D'une manière générale, le coût des travaux engagés sur un

monument suit une courbe exponentielle, inversement proportionnelle à son état de dégradation.

Votre rapporteur se permet d'insister sur la nécessité absolue d'une réorientation de la politique menée jusqu'à présent en matière d'entretien. Il constate avec plaisir que ces crédits sont à nouveau en augmentation depuis 1987 dans une proportion deux fois supérieure à celle de l'inflation. Il se félicite enfin des dispositions retenues à l'article 3 du projet de loi qui vous est aujourd'hui présenté.

**** Evolution des crédits d'équipement des monuments historiques**

Les crédits d'équipement consacrés aux monuments historiques couvrent les travaux de restauration et de grosses réparations.

Les monuments historiques souffrent depuis le début du siècle d'un désinvestissement chronique quelque peu masqué par les crédits de réparations liés aux dommages de guerre. Rapportés à l'évolution du salaire moyen du manoeuvre en 1910, les crédits alloués aux monuments historiques en 1964 parviennent tout juste à égaler ceux de 1914. Pendant la même période, le nombre de monuments protégés est passé de 4.000 à 25.000 unités. Entre 1972 et 1977, les budgets d'équipement des monuments historiques subissent une diminution de l'ordre de 40% de leur valeur-travaux.

Le tableau ci-après, communiqué par la Direction du Patrimoine, retrace l'évolution, en francs courants, des crédits d'équipement affectés aux monuments historiques depuis 1977.

Evolution des crédits d'équipement des monuments historiques de 1977 à 1987

(en millions de francs courants)

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
176	263	314	360	422	489	549	543	735	679	731,3

Comme il l'a été dit plus haut pour les crédits d'entretien, l'étude de ces chiffres ne revêt d'intérêt que si l'on tient compte de l'inflation. L'évolution des crédits d'équipement affectés aux monuments historiques, en francs constants, est indiquée dans le tableau ci-après.

Evolution des crédits
d'équipement des monuments historiques (1)
(en millions de francs constants 1977) (2)

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (3)	1988(4)
176	241,2	262,8	267,8	277,8	274,5	235,6	271,2	348,3	313,6	328,8	408,1

(1) Après intervention des lois de finances rectificatives et annulations budgétaires.

(2) Déflateur utilisé : évolution du prix de la formation brute de capital fixe.

(3) Loi de finances initiale.

(4) Projet de budget.

Cette évolution fait apparaître l'insuffisance notoire des crédits d'investissement sur un parc de monuments historiques qui ne cesse parallèlement de s'accroître.

b) Des crédits non garantis

Les crédits affectés au patrimoine monumental ont souffert récemment d'importantes annulations de crédits intervenues en cours d'année, et d'une extension abusive de la notion de patrimoine. Ces déviations ont été, en leur temps, dénoncées avec vigueur par votre rapporteur budgétaire, M. Michel Miroudot.

Les annulations en cours d'année des autorisations de programme votées dans la loi de finances initiale au profit des monuments historiques ont porté entre 1982 et 1985 sur un total de 455,7 millions de francs. Il faut reconnaître que l'impact de ces annulations sur l'évolution des crédits consacrés au patrimoine monumental était quelque peu compensé par l'augmentation substantielle des crédits initialement prévus, bien que ceux-ci n'aient pas profité pleinement du doublement du budget du ministère de la culture en 1982. La part des monuments historiques dans le budget de la culture est ainsi passée de 51,98% en 1981 à 33,69% en 1982. Celle-ci représente à nouveau 48,46% en 1987.

Les crédits consacrés aux monuments historiques ont par ailleurs souffert d'une "dérive sémantique" décriée en ces termes par notre collègue Michel Miroudot lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1985 :

"Dans l'esprit de nos fonctionnaires, le mot "patrimoine" désigne ce qui n'existe pas. J'ai fait l'an dernier cette découverte inattendue dans le "bleu" de finances et appelé l'attention du Ministre sur une ambiguïté de la nomenclature budgétaire (je me demandais si elle n'était pas destinée à piéger le contrôleur parlementaire). Comme tout le monde, j'entends par patrimoine "ce qui est légué par le père et la mère". Lorsque, au chapitre 66-20, je vois dans le "bleu" de finances "Patrimoine monumental", je crois qu'il s'agit des monuments historiques. Quelle erreur ! Sur 330 millions, 310 sont affectés à deux grands chantiers : le Parc de La Villette et l'Institut du monde arabe. 94% des crédits sont donc destinés à des bâtiments - ou parcs - qui n'existent pas."

ou encore,

"Par ailleurs, pour la première fois, des crédits à hauteur de 7 millions de francs ont été prévus dans l'enveloppe "monuments historiques" pour les commandes publiques originales (vitraux, fresques ...)." Encore un exemple de "squatterisation" des monuments historiques."

2. Les monuments historiques : des chefs-d'oeuvre en péril

L'insuffisance des crédits affectés au patrimoine monumental, l'amortissement de restaurations réalisées au XIXe siècle - en particulier sur les cathédrales -, et la pollution qui ronge nos édifices, conduisent à dresser le triste constat du péril qui guette un nombre croissant de nos chefs-d'oeuvre.

Pour les seules cathédrales, les besoins sont estimés à 1,3 milliards de francs, sans compter la restauration des orgues et des objets mobiliers qui nécessite encore 200 millions de francs. Il faut, en effet, soigner la lèpre qui attaque leur décor extérieur, stabiliser Strasbourg et Rodez qui s'enfoncent, sauver Reims qui se fissure et qui, depuis plus de vingt ans, est enserrée dans un réseau de tubes métalliques, renforcer Beauvais qui se

balance au vent ; nettoyer les façades d'Amiens, sauver la statuaire de Reims, réparer les vitraux de Chartres et protéger ceux de Soissons et de Bordeaux ; achever la réparation des dommages causés à Strasbourg par les bombardements de 1944 et à Reims, par la guerre de 14-18 ... Cette énumération pourrait être longue encore. Et ce tableau apocalyptique qu'a dressé votre rapporteur pour les cathédrales pourrait être étendu à tant d'autres monuments ...

Les besoins sont immenses. Le fichier informatisé du ministère de la culture relatif aux monuments classés permet d'évaluer pour ces derniers les besoins, estimés par les Architectes en Chef des Monuments Historiques et les architectes des bâtiments de France, des travaux à réaliser sur cinq ans et des urgences à entreprendre dès la première année. Le coût estimé de l'ensemble des besoins approchait 6 milliards de francs en 1986. Celui des besoins urgents, déterminés en fonction de paramètres mesurant l'état physique des édifices et leur vitesse de dégradation était de 1,7 milliard de francs. **Entre 1979 et 1986, le nombre de monuments de l'Etat nécessitant des travaux d'urgence est passé de 160 à 288 (+ 80%), celui des autres monuments classés de 1.719 à 2.638 (+ 53%).** Cette aggravation résulte, pour une grande partie, de la faiblesse des crédits d'entretien.

**BESOINS ET URGENCES
EXPRIMÉS PAR LE FICHIER
DES MONUMENTS HISTORIQUES CLASSÉS**

Besoins en travaux sur cinq ans

	Nombre de monuments en unités	Nombre d'opérations en unités	Coût estimé en millions de francs
Ensemble	5 090	9 860	6 270
Monuments appartenant à l'Etat	304	1 167	1 896
Monuments n'appartenant pas à l'Etat	4 786	8 693	4 374

Source : Fichier des monuments historiques classés (juin 1986)

Urgences : besoins à satisfaire dès la première année

	Nombre de monuments en unités	Nombre d'opérations en unités	Coût estimé en millions de francs
Ensemble	2 926	3 717	1 695
Monuments appartenant à l'Etat	288	468	511
Monuments n'appartenant pas à l'Etat	2 638	3 249	1 184

Source : Fichier des monuments historiques classés (juin 1986).

Pour finir, le tableau suivant, qui retrace l'évolution du rapport entre les besoins urgents estimés et les dotations budgétaires affectées au patrimoine monumental, n'est pas des plus rassurants. Il fait état, pour l'année 1987, d'une importante dégradation du rapport pour les monuments historiques de l'Etat, qui correspond, d'après les indications qui nous ont été communiquées par la Direction du Patrimoine, à la traduction physique sur les édifices, des diminutions de crédits constatées entre 1984 et 1986.

Monuments historiques appartenant à l'Etat		Monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat	
1980	2,01	1980	2,56
1981	1,98	1981	3,24
1982	2,02	1982	3,23
1983	2,35	1983	3,61
1984	1,84	1984	3,43
1986	2,52	1986	3,29
1987	3,26	1987	3,44

Dans ce contexte, l'initiative d'une loi de programme qui garantit une croissance de 50% des crédits affectés au patrimoine monumental sur une période de cinq ans ne peut être accueillie que favorablement. Le choix retenu d'une loi de programmation présente en outre l'avantage non négligeable de favoriser la mobilisation des différents acteurs pour la sauvegarde du patrimoine.

B - Une mobilisation accrue des différents intervenants pour la sauvegarde du patrimoine

1. Associer plus efficacement les collectivités locales

a) Les collectivités locales propriétaires de monuments historiques protégés

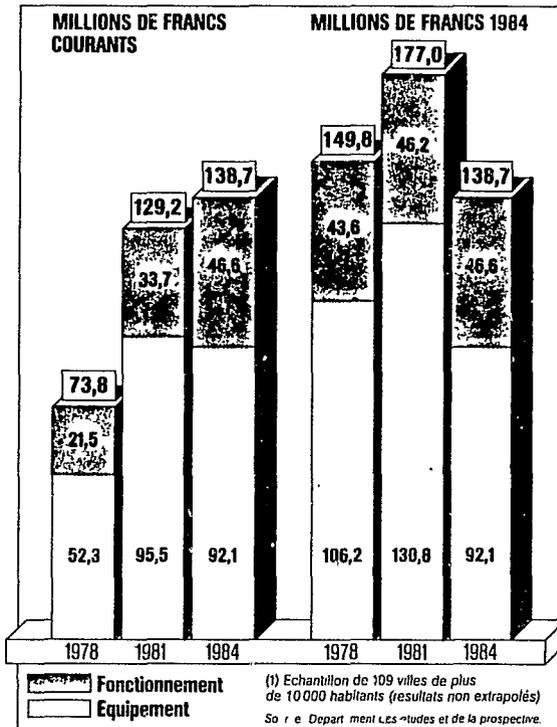
Les collectivités locales peuvent intervenir dans le financement des travaux d'entretien ou d'équipement des monuments historiques en tant que propriétaire. Dans la pratique, ce sont les communes - qui représentent de loin le propriétaire le plus important d'édifices protégés et qui sont le

propriétaire exclusif de l'ensemble du Patrimoine Rural Non Protégé -, qui interviennent essentiellement à ce titre.

Les capacités d'intervention des communes en faveur de leur patrimoine sont très hétérogènes.

Une enquête réalisée sur un échantillon de 109 villes de plus de 10.000 habitants en 1984 révèle que les dépenses que ces dernières affectaient à leurs monuments sont en diminution de 21% en francs constants depuis 1981, après avoir connu une période de croissance (+ 18%) entre 1978 et 1981. Le tableau ci-après retrace l'évolution de ces dépenses.

DÉPENSES DES VILLES¹
POUR LES MONUMENTS HISTORIQUES



Marseille et Toulouse affectent chaque année plus de 10 millions de francs à l'entretien et la restauration de leurs monuments. A Marseille, la ville a entrepris la restauration de la Vieille Charité, de l'église Saint-Laurent et de l'abbaye Saint-Victor. A Toulouse, la municipalité a assuré la restauration de nombreuses demeures du vieux quartier, des cinq jardins de la

ville classés monuments historiques, du couvent des Jacobins et de l'orgue de Saint-Pierre des Chartreux.

A l'opposé, dans les petites communes rurales qui souffrent de l'exode de leur population, la charge que représente l'entretien des monuments historiques ou du patrimoine rural non protégé excède le plus souvent les capacités financières des villageois.

Depuis quelques années, l'aide financière du ministère de la culture est modulée pour tenir compte de ces disparités.

Les départements peuvent également intervenir en tant que propriétaires, mais ce cas est beaucoup moins répandu. On peut citer, comme exemple, le château de Biron qui appartient au Conseil Général de Dordogne.

b) Le département et la région interviennent le plus souvent pour compléter le montant des subventions de l'Etat

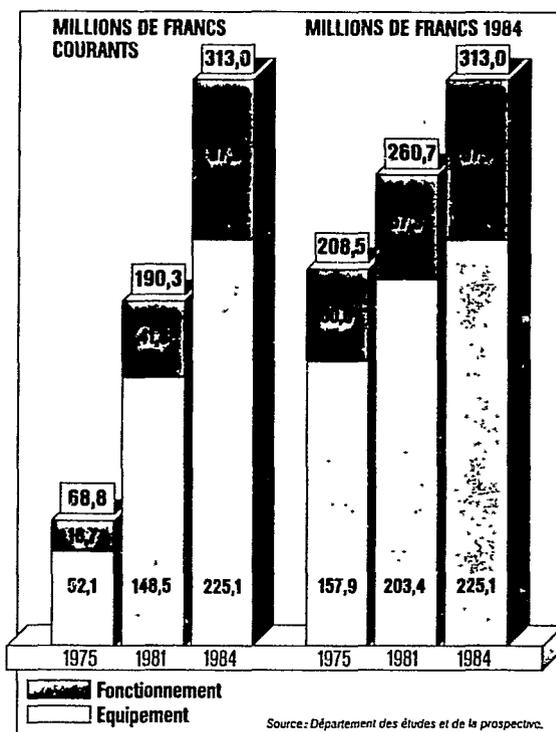
Une étude réalisée en 1984 sur les dépenses culturelles des départements indique que ces derniers consacrent en moyenne 6 francs par habitant pour le patrimoine. Les dépenses relatives au patrimoine monumental, qui sont en augmentation sensible, en francs constants (+ 50,3% de 1975 à 1984), constituent 18,3% de leurs dépenses culturelles. Au total, la participation des départements représente 19,6% des dépenses affectées au patrimoine par l'ensemble des collectivités publiques.

Les conseils généraux prennent en général en charge 25% du coût des travaux réalisés sur les édifices classés et 5 à 15% de ceux-ci sur les monuments inscrits appartenant aux communes.

De surcroît, certains départements interviennent pour compléter l'effort des propriétaires privés, notamment lorsque les monuments sont ouverts à la visite.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses des départements affectées aux monuments historiques :

**DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS
POUR LES MONUMENTS HISTORIQUES**



De plus en plus, les régions participent également à l'effort financier d'entretien et de restauration du patrimoine national. Les lois de décentralisation ayant affirmé la vocation culturelle de ces collectivités, celles-ci seront sans doute amenées à accroître leurs interventions. Les autorités régionales sont par ailleurs compétentes pour assurer la répartition des crédits de "catégorie II" entre les différents départements et pour individualiser ces crédits par monument.

2. Les particuliers

Les particuliers, propriétaires de monuments historiques inscrits ou classés ou encore d'édifices qui, sans être protégés,

présentent un intérêt architectural certain, assument une partie importante des charges d'entretien et de restauration de leurs demeures.

Lorsque le monument est protégé, le propriétaire peut se voir allouer une participation financière de l'Etat pour l'exécution des travaux d'entretien ou de restauration. Le montant de celle-ci varie selon que l'édifice est classé ou inscrit : la subvention peut s'élever jusqu'à 50% des travaux de restauration dans le premier cas ; elle atteint dans la pratique 10 à 15% de la dépense dans le second cas, même si la théorie fixe le seuil maximal d'intervention de l'Etat à 40% pour les monuments inscrits.

Les sujétions qui s'imposent en contrepartie aux propriétaires sont proportionnées à l'aide reçue. Dans le cas des monuments inscrits, le propriétaire garde la liberté de choix de l'architecte qui réalisera les travaux. A l'opposé, pour les monuments classés, le propriétaire est contraint de recourir aux services d'un architecte des bâtiments de France s'il s'agit de travaux d'entretien, ou d'un architecte en chef des monuments historiques s'il s'agit de travaux de restauration. La maîtrise d'ouvrage peut alors appartenir à l'Etat, ou être déléguée au propriétaire du monument.

3. Le mécénat d'entreprise

Il est à souhaiter que la loi du 23 juillet 1987, relative au développement du mécénat, permette à la France de combler le retard qui est le sien dans ce domaine, et que son article 12 incite plus particulièrement les entreprises à investir dans la conservation du patrimoine monumental. Cet article dispose en effet que "les charges exposées pour les besoins de l'exploitation et résultant de l'achat, de la location ou de l'entretien de demeures historiques classées, inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou agréées" sont fiscalement déductibles, par dérogation à l'article 39-4, alinéa du Code Général des Impôts.

Trop rares sont encore les entreprises qui ont su percevoir l'enjeu que pouvait constituer pour leur image de marque l'investissement patrimonial. Les exemples sont rares ; ils existent cependant. Ainsi, le Crédit Industriel et Commercial

restaure les statues de la Concorde pour un coût de 5 millions de francs, de même la Caisse des Dépôts et Consignations a investi un montant de 100 millions de francs dans la rénovation complète du Théâtre des Champs-Élysées.

Sans aller chercher outre-Atlantique, les réalisations de nos voisins italiens laissent rêveur. Fiat restaure le Palazzo Grassi à Venise, les assurances Assitalia cofinancent la rénovation de la fontaine Trevi à Rome, Olivetti entreprend la restauration de la Cène de Léonard de Vinci et des fresques de Masaccio à Florence ; Mobil permet d'entreprendre de nouvelles fouilles à Herculaneum ... Sans parler de l'Institut bancaire San Marco qui s'est fixé comme objectif sur une période de quatre ans : la rénovation du musée égyptien de Turin, l'acquisition et la restauration d'un palais milanais destiné au musée Brera, la restauration de l'église et du cloître de San Fruttuoso et de la basilique Superga dans les environs de Milan ; enfin, l'acquisition et la rénovation d'un immeuble du 18^e siècle afin d'y installer un centre d'études médicales

En conclusion, un des avantages de la loi de programme, et non le moindre, réside dans l'effet multiplicateur qu'elle est susceptible d'induire sur les différents intervenants en faveur du patrimoine.

Des conventions associant Etat, collectivités locales, particuliers et entreprises devraient permettre de faire converger les efforts respectifs de chaque partie sur des actions de grande ampleur, en assurant le montage financier de ces opérations pendant la durée de la loi programme.

CHAPITRE III

PRESENTATION DE LA LOI DE PROGRAMME RELATIVE AU PATRIMOINE MONUMENTAL

Le projet de loi de programme présenté par le Gouvernement se compose de trois articles et présente un caractère exclusivement budgétaire. L'article premier définit les actions retenues par la loi de programme ; l'article 2 dégage les crédits budgétaires affectés au patrimoine sur une durée de cinq ans ; l'article 3 prévoit la présentation au Parlement d'un rapport d'exécution.

A - La philosophie retenue

1. Donner un coup d'arrêt à la dégradation du patrimoine monumental

La loi programme qui vous est présentée est la troisième de ce genre relative au patrimoine.

Les deux premières, dont l'initiative revient à André Malraux, témoignaient d'une volonté affichée de concentration des crédits dégagés sur un nombre restreint d'opérations particulièrement onéreuses. La concentration des crédits est plus spécialement affirmée pour la première loi de programme (1962-1967) qui concernait des travaux de restauration de très

grande ampleur sur sept monuments historiques de prestige appartenant à l'Etat : les châteaux de Versailles, de Fontainebleau, de Vincennes et de Chambord ; le Palais du Louvre ; la cathédrale de Reims ; les Invalides.

Dans la deuxième loi de programme, qui a relayé la précédente de 1967 à 1970, la concentration est moins marquée, bien que le champ d'application reste relativement restreint : 91 monuments sont concernés seulement, dont 8 appartenant à l'Etat (les monuments concernés par la première loi de programme, à l'exception de Vincennes et de Chambord ; la cathédrale de Strasbourg, l'abbaye de Fontevault, Notre-Dame de Paris).

La philosophie du projet de loi qui vous est aujourd'hui présenté se situe à mi-chemin entre cette conception de concentration des crédits et la théorie du sauvetage-transmission qui définit la politique du patrimoine depuis le début des années 1970. Cette doctrine du "sauvetage-transmission" qui consiste à répartir les crédits sur une partie importante des monuments, tout en évitant leur éparpillement, est résumée par la maxime énoncée par M. Jacques Duhamel, alors ministre de la culture, selon laquelle : "Mieux vaut sauver mille monuments pour cinquante ans que sauver cinquante monuments pour mille ans."

D'après les informations qui nous ont été communiquées par le ministère de la culture, la présente loi de programme devrait permettre de financer des travaux de restauration importants sur environ trois édifices par département.

2. Les priorités définies par la loi de programme

Les deuxième et troisième alinéas de l'article premier du projet de loi affichent les priorités retenues pour l'emploi des crédits supplémentaires dégagés par la loi de programme sur les cinq années à venir :

"La présente loi a pour objet de permettre :

1°) La restauration et la mise en valeur de monuments classés ou inscrits ainsi que des objets mobiliers qu'ils contiennent, dont l'état nécessite des travaux

importants : édifices civils, militaires et religieux, en particulier les cathédrales, parcs et jardins historiques ;

2°) La mise en valeur de grands sites archéologiques classés ou inscrits".

a) Les cathédrales

Pour les cathédrales, les opérations qui ont été arrêtées après un examen d'ensemble de la situation des 87 édifices concernés doivent permettre :

- de réaliser, sur une courte période, des opérations de conservation du gros oeuvre qui se révèlent urgentes mais que leur ampleur ne permet pas d'envisager dans le cadre d'une programmation ordinaire ;

- d'entreprendre des programmes d'équipement portant sur la sécurité incendie (trois cathédrales : Nice, Bourges et Perpignan, ont souffert récemment d'un incendie), la protection des vitraux, l'aménagement des lapidaires et des trésors ;

- de poursuivre à un rythme plus soutenu les travaux de conservation ou de restauration courante ;

- de réaliser la restauration des décors intérieurs, des orgues historiques et des objets d'art présentés dans ces édifices.

Le tableau ci-après communiqué par la Direction du patrimoine recense pour les cathédrales les principales opérations retenues dans le cadre de la loi-programme.

CATHEDRALES - TRAVAUX IMMOBILIERS

Grandes opérations de restauration

REIMS - maçonneries (tour-transept) - sculpture

ROUEN - façade ouest

STRASBOURG - tour de Klotz - transept - galeries

BEAUVAIS - stabilité - couverture

BORDEAUX - maçonneries - couvertures

TOURS - chevet - maçonneries

ORLEANS - maçonneries - transept - vitraux

CHARTRES - vitraux - couvertures

AMIENS - maçonneries (tour-transept) - sculpture

LYON - chevet - façade sud - vitraux

TROYES - tour nord, vitraux

SENS - tour nord - façade transept

METZ - maçonneries hautes - sculpture

FREJUS - restauration générale

TOULOUSE - maçonneries - couvertures

RODEZ - intérieur - chevet

LIMOGES - clocher - maçonneries - décor

QUIMPER - choeur - vitraux

PERPIGNAN - intérieur - couverture

Opérations d'équipement et de sécurité

- Protection de vitraux (Viviers, Soissons, Bordeaux, Tours, Quimper...)

- **Sécurité-incendie** - électricité (cathédrales de Provence, Moutiers, Tulle, Tours, Bourges, Dijon, Ajaccio, Cambrai...)
- **aménagement des trésors** (Cambrai, Avignon, Amiens, Arras, Grenoble, Tulle, Mende...)
- **dépôts lapidaires** (Bourges...)

Travaux de restauration courants (à titre d'exemple)

- **couvertures** : La Rochelle, Nice, Cambrai, Châlons, Digne
- **maçonneries** : Blois, Vannes, Coutances, Paris
- **vitraux** : Bourges, Poitiers, Clermont, Auch
- **travaux intérieurs** : Rennes, Albi, Chambéry

Orgues et objets d'art (restauration)

- **orgues** : Dijon, Tour, Cahors
- **objets d'art** : Rouen, Saint-Claude

b) Les parcs et jardins historiques

Le projet de loi-programme prévoit un effort important de restauration des parcs et jardins. Celui-ci est justifié par la négligence qui a caractérisé pendant de nombreuses années l'entretien et le renouvellement des plantations. Le choix arrêté pour la rénovation de ces parcs et jardins procède d'une vision globale et inclut également la restauration des éléments de décor (statues, bassins) et l'aménagement d'équipements destinés à l'agrément du public.

Ces opérations concernent des jardins appartenant à l'Etat (Versailles, Saint-Cloud, Fontainebleau, Pau, Compiègne,

Rambouillet, Marly, Nohant...) à l'Institut de France (Chantilly) ou à des propriétaires privés, tel le Désert de Retz.

c) Les édifices civils, militaires et religieux

La loi de programme doit permettre de dégager des crédits propres à réaliser des travaux de restauration de grande ampleur sur des édifices civils, militaires ou religieux.

Le tableau ci-après, communiqué par la direction du patrimoine, présente les opérations retenues pour les monuments appartenant à l'Etat. Celles-ci ont été volontairement circonscrites à une vingtaine d'édifices afin de permettre une concentration de l'effort sur des restaurations d'importance. On notera que le programme des travaux destinés aux monuments n'appartenant pas à l'Etat, n'a pas été arrêté pour le moment.

Les crédits en effet seront déconcentrés au niveau des régions qui arrêteront également leurs priorités.

Monuments appartenant à l'Etat

Régions	Monument	Nature de l'opération
Bourgogne	Abbaye de Cluny	Restauration générale Couverture des sols- maçonneries
Champagne-Ardenne	Abbaye de Clairvaux	Cellier
Languedoc-Roussillon	Cité de Carcassonne	Restauration
Lorraine	Verdun-Rodemack	
Basse-Normandie	Mont Saint-Michel	Couverture-remparts
Haute-Normandie	Château de Gaillon	Restauration générale
Pays de la Loire	Abbaye de Fontevrault	Poursuite de la restauration
Poitou-Charentes	Château d'Oiron	Restauration générale
Province-Côte d'Azur	Abbaye du Thoronet Abbaye de Montmajour	Restauration générale
Rhône-Alpes	Grande Chartreuse	Planchers-couverture
Ile-de-France	Arc de Triomphe Ecole militaire Val de Grâce Invalides Panthéon	

d) La mise en valeur des grands sites archéologiques classés ou inscrits

D'après les informations qui nous ont été communiquées par le Ministère de la culture, l'effort devrait porter, dans le cadre de la loi de programme, sur la mise en valeur d'une vingtaine de grands sites archéologiques, dont en particulier ceux de Glanum, d'Alésia et de Fourvière.

3. La poursuite concomitante des programmes ordinaires

Le dernier alinéa de l'article premier de la loi de programme dispose :

"Elle (la loi de programme) doit également permettre de poursuivre les programmes généraux de travaux sur les monuments classés ou inscrits et sur les édifices culturels de qualité architecturale situés en milieu rural".

Si la loi de programme permet d'entreprendre des restaurations de grande ampleur grâce au surplus de crédits budgétaires qu'elle offre par rapport aux années précédentes, les opérations courantes de restauration ne devraient pas pour autant souffrir d'une diminution de crédits. **Notre rapporteur prend bonne note de cette intention louable. Cependant, en l'absence de garde-fou (les crédits n'étant pas contingentés entre ce qui relève des priorités de la loi de programme et ce qui appartient aux opérations courantes), notre rapporteur estime qu'il est de son devoir de mettre en garde, contre la dérive qui consiste, par la technique sournoise des vases communicants, à "déshabiller Pierre pour habiller Paul".**

B - L'effort budgétaire en faveur du patrimoine monumental

1. Le montant des crédits budgétaires

L'effort budgétaire consenti en faveur du patrimoine est retracé dans l'article 2 du projet de loi :

"Est approuvé un programme portant sur les années 1988 à 1992 d'un montant total de 5.145,7 millions de francs, en autorisations de programme, réparti comme suit :

1988 = 931,3 millions de francs ;

1989 = 977,8 millions de francs ;

1990 = 1.026,7 millions de francs ;

1991 = 1.078 millions de francs ;

1992 = 1.131,9 millions de francs."

Sur les cinq années de la loi de programme, l'augmentation globale des crédits consacrés au patrimoine monumental est de 50 %. Les crédits inscrits dans la loi de finances pour 1988 (931,3 millions de francs) sont en croissance de 200 millions de francs, soit 27 % par rapport aux crédits ouverts en 1987. Sur les quatre années suivantes, il est prévu une croissance annuelle de 5 % des crédits.

Si les 5,3 milliards de francs affectés au patrimoine dans les cinq années à venir sont loin de couvrir l'immensité des besoins estimés pour l'ensemble des édifices en péril, cette augmentation substantielle permettra néanmoins de remédier, au moins partiellement, au désinvestissement prolongé dont souffrent depuis de nombreuses années nos monuments historiques.

2. Des crédits indexés

Afin de garantir les crédits arrêtés dans la loi de programme contre la dépréciation monétaire, le Gouvernement a prévu un mécanisme d'indexation de ceux-ci.

Ainsi, le dernier alinéa de l'article 2 dispose :

"Les crédits exprimés en francs 1988 seront actualisés chaque année par application de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe retenu par le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour chacune des années considérées".

La croissance annuelle de 5 % est donc une croissance en francs constants ; votre rapporteur ne peut que s'en féliciter.

3. Des crédits globaux

En revanche, votre rapporteur regrette que les crédits dégagés par la loi de programme ne soient pas ventilés par catégorie d'interventions, voire par monument lorsqu'il s'agit de grosses opérations, ainsi que l'étaient les crédits prévus dans la loi de programme relative aux musées (1978-1982).

Cette absence d'affectation des crédits rend plus aléatoire toute opération de contrôle du Parlement sur l'exécution de la loi. Elle empêche plus particulièrement celui-ci de veiller à ce que l'on ne "deshabille pas Pierre pour habiller Paul", ainsi que nous en avons exprimé la crainte plus haut.

C - Le suivi de l'exécution

Art. 3

"Le Gouvernement présentera chaque année au Parlement avant le 1er octobre un rapport sur l'exécution de la présente loi.

Ce rapport devra faire apparaître l'incidence des dispositions financières arrêtées à l'article 2 sur l'évolution des crédits de fonctionnement consacrés aux monuments historiques".

Le deuxième alinéa de cet article reprend les termes de l'article 4 de la loi de programme sur les musées. Son objet est d'inciter à une évolution parallèle des crédits d'investissement garantis par la loi de programme et des crédits d'entretien.

Nous avons déjà démontré plus haut l'importance salvatrice des crédits d'entretien - ou plus exactement les ravages dévastateurs de l'absence ou de l'insuffisance de ces crédits. Nous ne craignons pas de répéter ici que seul le maintien d'un niveau élevé de crédits d'entretien permet d'assurer la conservation normale du patrimoine et de réserver les crédits d'investissement à leur destination réelle : les travaux de mise hors d'eau et de restauration.

Il est une constance dans notre commission : celle d'insister sur la permanence dans l'effort. Et notre porte-parole, M. Michel Miroudot, de défendre, à contre-courant même des idées reçues, ce que l'on appelle souvent le "saupoudrage" des crédits car *"ce qui est éminemment dangereux, c'est l'action inconstante, intermittente ou, comme on dit de façon métaphorique, en dents de scie ou encore, en coups d'accordéon"*. Cette démonstration s'applique tout particulièrement à la conservation du patrimoine. Ce qui importe alors, ce n'est pas tant le montant des crédits (les travaux d'entretien sont moins onéreux que les travaux de restauration), que leur régularité. Et

ce qui est vrai pour l'Etat, l'est aussi pour les particuliers : mieux vaut dépenser régulièrement de petites sommes pour l'entretien que se trouver brutalement contraint à un important débours.

Si nous nous permettons d'insister ainsi, c'est qu'il nous paraît que nous touchons là un point fondamental de notre politique du patrimoine. Si des crédits d'entretien suffisants ne sont pas dégagés en permanence, alors il ne sert à rien de restaurer aujourd'hui à grands frais ce qui demain tombera à nouveau en ruine par manque de constance dans l'effort.

CHAPITRE IV

APPRECIATION DE LA COMMISSION

1. Montant des crédits dégagés par la loi de programme

Si votre commission ne peut que constater que les 5,3 milliards de crédits affectés au patrimoine monumental sur la période 1988-1992 ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins estimés par référence à l'état de dégradation du parc monumental, elle ne vous propose pas, pour des raisons qui tiennent au réalisme, de prévoir l'augmentation de cette enveloppe budgétaire. Sans doute aurait-on pu souhaiter un doublement des crédits sur cinq ans ; mais l'on se doit de louer l'effort qui consiste à augmenter déjà ces crédits de 50% sur la même période.

2. Ventilation de l'enveloppe globale

Ainsi que l'a déjà souligné plus haut son rapporteur, la commission regrette que l'enveloppe globale des crédits affectés au patrimoine monumental par la loi de programme ne soit pas distribuée par opération. La loi-programme sur les musées adoptée en 1978 comportait un état annexé, promulgué et publié au Journal Officiel, qui prévoyait la répartition de l'enveloppe globale par année et par opération. En outre, les documents de travail communiqués par le ministère de la Culture à l'époque décomposaient les crédits affectés par action et par musée.

Votre commission conçoit aisément qu'en raison de la décentralisation intervenue, le ministère ne soit pas en mesure de fournir, en l'état, une décomposition des crédits pour les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat. En revanche, elle déplore qu'aucune affectation des crédits n'ait été présentée sur la durée de la loi de programme, pour les opérations prévues sur les monuments de l'Etat.

Elle regrette également que le Gouvernement n'ait pas pris l'initiative de distinguer la part des crédits qui seront affectés aux monuments appartenant à l'Etat de ceux qui seront réservés aux édifices relevant des collectivités locales et des particuliers. Lorsque l'on sait que les besoins estimés pour les seules cathédrales s'élèvent à 1,3 milliard de francs et qu'il faudrait donc idéalement leur consacrer 210 millions par an sur une durée de cinq ans - soit plus que l'augmentation des crédits prévus pour l'ensemble du patrimoine monumental pour 1988, qui s'établit à 200 millions de francs - on peut légitimement craindre que la part des crédits consacrés aux cathédrales (130 millions prévus pour 1988) n'absorbe, par un effet de dérive incontrôlée, l'ensemble des crédits dégagés par la loi de programme. La présentation retenue par le Gouvernement ne place pas le Parlement dans la position la plus favorable pour veiller à ce que l'on évite, sur les cinq années couvertes par la loi, de "déshabiller Pierre pour habiller Paul".

3. Garantie de l'utilisation des crédits pour les monuments historiques.

Le ministère de la culture nous a affirmé que la "dérive sémantique" (dénoncée en son temps par la commission et rappelée plus haut par votre rapporteur), qui a atteint le titre "Patrimoine Monumental" dans les années 1984 à 1986 et avait conduit notamment à affecter 94% des crédits inscrits au titre VI en 1984 aux opérations de constructions nouvelles (Parc de la Villette, Institut du monde Arabe) ou encore aux commandes publiques originales (vitraux, fresques ...), ne pourrait se reproduire. Le "Patrimoine Monumental" serait-il immunisé ? Voilà qui réjouit votre commission. Celle-ci a néanmoins estimé que ce qui va bien en le disant va encore mieux en l'écrivant. C'est pourquoi votre commission vous propose d'empêcher

toute velléité future d'élargissement inconsidéré des opérations retracées au titre du patrimoine monumental.

4. L'absence de volet fiscal

Les propriétaires privés (particuliers, fondations, associations - dont congrégations -, ou sociétés) possèdent 28% du parc monumental protégé au titre de la loi du 31 décembre 1913. Ces propriétaires privés assument par l'entretien et la restauration de leurs édifices une mission que l'on pourrait qualifier de service public. Partant en croisade contre les démolisseurs, Victor Hugo avait déjà, en son temps, souligné la responsabilité qu'assumaient les propriétaires privés envers la Nation tout entière : "Il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté. Son usage appartient à son propriétaire, sa beauté à tout le monde" (Littérature et philosophie mêlées). Cette mission de service public est encore plus affirmée aujourd'hui : si la propriété est toujours privée, elle est de moins en moins privative. D'après les renseignements qui nous ont été communiqués par l'association "La Demeure Historique", environ 400 monuments classés ou inscrits appartenant à des particuliers sont ouverts à la visite et attirent chaque année près de 8 millions de touristes. Mais les propriétaires de ces édifices qui, contrairement aux idées reçues ne sont pas tous forcément riches (moins de 25% d'entre eux étaient assujettis à l'impôt sur les grandes fortunes), rencontrent de sérieuses difficultés pour équilibrer leur compte d'exploitation. Une dizaine seulement des 400 demeures ouvertes au public y parviennent, parmi lesquelles Chenonceaux, Villandry ou Vaux-le-Vicomte.

En subventionnant à hauteur de 10 à 50% (selon que l'édifice est inscrit ou classé) les travaux de restauration, l'Etat assume environ 1/5e des charges qui incombent aux propriétaires privés de monuments ouverts au public, pour lesquels les frais de gardiennage (un gardien "coûte" au minimum 150.000 F. par an) et d'assurance sont particulièrement élevés. Les monuments protégés ouverts au public constituent donc une charge importante pour leurs propriétaires, alors même que ceux-ci assument de fait une mission de service public.

Le problème se pose avec plus d'acuité encore au moment de la transmission de ces édifices, conduisant trop

souvent à l'abandon des monuments et à la vente des meubles qu'ils contiennent et qui sont souvent indissociables de leur histoire. C'est pourquoi votre commission vous propose d'introduire dans le présent projet des dispositions tendant à permettre aux propriétaires privés de continuer à assumer leur mission de service public.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

L'article premier du projet de loi qui vous est soumis décrit les actions auxquelles seront affectés les crédits prévus à l'article 2.

La présentation retenue pour la rédaction de cet article premier vise à différencier par un effet d'affichage les opérations qui relèvent des priorités définies pour la loi de programme - qui sont recensées au 1°) et au 2°) - et qui correspondent au supplément de crédits dégagés par la loi de programme sur une période de cinq ans.

Le dernier alinéa mentionne que les programmes d'interventions ordinaires sur les monuments historiques seront poursuivis.

Votre commission vous propose d'adopter à l'article premier un amendement tendant à remplacer dans le quatrième alinéa l'expression "d'édifices culturels de qualité architecturale situés en milieu rural" par celle de "Patrimoine Rural Non Protégé" qui est la notion utilisée dans la nomenclature budgétaire.

Article 2

L'article 2 du projet de loi décrit, pour chaque année d'exécution de la loi de programme, l'enveloppe globale des crédits qui seront affectés au patrimoine monumental.

Le dernier alinéa de l'article 2 prévoit un dispositif d'indexation de ces crédits.

Votre commission vous propose d'adopter à l'article 2 un amendement tendant à empêcher que ces crédits

puissent être utilisés, comme ce fut malheureusement le cas par le passé, à des travaux autres que ceux relatifs à l'entretien et à l'équipement des monuments historiques.

Article 3

Cet article prévoit l'obligation pour le Gouvernement de présenter un rapport annuel sur l'exécution de la loi de programme. Son dernier alinéa incite à une évolution des crédits d'entretien parallèle à la croissance des crédits d'équipement.

Premier article additionnel après l'article 3

Votre commission vous propose d'adopter un article additionnel après l'article 3 tendant à exonérer des droits de succession les particuliers propriétaires d'édifices protégés ouverts au public.

A. Pourquoi un tel amendement ?

Les raisons qui ont conduit votre commission à vous proposer cet amendement trouvent leur fondement dans un constat et dans une étude comparée des législations européennes.

1. Le constat : Entretien et transmission se superposent difficilement

Lors de la transmission du patrimoine, les droits de succession viennent se greffer sur les charges déjà bien lourdes résultant pour le propriétaire de l'entretien et de la restauration du bâtiment et des frais engagés pour l'accueil du public.

Beaucoup de particuliers ne sont plus en mesure de faire face à ce cumul. L'édifice est alors abandonné et voué au pillage et à la détérioration, ou légué à une collectivité publique qui, le plus souvent d'ailleurs, refuse ce legs en raison des charges qu'il représente.

Il faut bien réaliser que l'intérêt commun de l'Etat, des collectivités décentralisées et de la Nation tout entière lors de la transmission est que l'édifice concerné reste propriété privée. En effet, des études statistiques menées, tant par la Direction des Etudes et de la Prospective du ministère de la culture que par la Caisse Nationale des Monuments Historiques ont révélé que le coût d'entretien d'un monument historique appartenant à un particulier est trois fois moins élevé que le coût d'un édifice appartenant à une collectivité publique. De surcroît, et en tout état de cause, l'Etat ne participe que pour 1/5 aux charges qui incombent aux propriétaires privés de monuments historiques ouverts à la visite.

2. La législation européenne donne l'exemple

Lorsque l'on compare pour les monuments historiques ouverts au public les législations en vigueur dans les principaux pays européens en matière de droits de succession, la France fait figure de cavalier seul. La transmission du patrimoine protégé est encore soumise en France au régime général, ce qui n'est plus le cas dans la plupart des pays de la communauté européenne, ainsi que le démontre le tableau ci-après, réalisé à partir des informations qui nous ont été transmises par la "Demeure Historique".

Pays	Droit applicable (par référence au régime général des droits de succession)	Conditions	Sanction pour rupture des conditions
ITALIE	<ul style="list-style-type: none"> - exemption pour les monuments historiques. - exemption pour les objets d'art. 		
ALLEMAGNE FEDERALE	<ul style="list-style-type: none"> - exonération de 60% de la valeur vénale pour les immeubles et les collections. - exemption pour les immeubles et les collections. 	<p>Ouverture au public</p> <ul style="list-style-type: none"> . Ouverture au public . Convention d'entretien . Biens possédés par la famille depuis plus de 20 ans ou interdits d'exportation. 	<p>Disparition de l'exonération ou de l'exemption avec effet rétroactif pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rupture des conditions ou - aliénation d'un objet interdit à l'exportation dans un délai de 10 ans à compter de son acquisition.
PAYS-BAS	<ul style="list-style-type: none"> - évaluation aux 2/3 de la valeur vénale pour les monuments historiques. - exemption totale à partir de 1988 pour les monuments et les parcs (auparavant, évaluation au 1/4 de la valeur vénale). 	<p>Aucune.</p> <p>Ouverture au public.</p>	
GRANDE-BRETAGNE	<p>exemption pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - monument historique - site, parcs et terrains attenants - tableaux, livres, oeuvres d'art, collections. 	<ul style="list-style-type: none"> . Agrément de l'Administration pour les objets mobiliers. . Convention passée avec l'Administration : - ouverture au public - entretien ... 	<p>Disparition de l'exemption avec effet rétroactif pour rupture des conditions prévues à la convention. L'impôt est alors calculé sur la valeur du bien à la date de l'exemption.</p>
IRLANDE	<p>exemption pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le monument - le parc - les collections 	<ul style="list-style-type: none"> - ouverture au public - interdiction d'exportation pour les biens meubles. 	

B - Le dispositif proposé par la commission

1) Le champ d'application

L'exonération proposée par votre commission porte sur les immeubles (édifices et annexes) par nature ou par destination classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire. Votre commission a écarté, sur proposition de son rapporteur, la solution consistant à limiter l'exonération aux seuls immeubles classés. Le régime fiscal en vigueur n'établit aucune discrimination entre les monuments historiques

protégés, selon qu'ils seraient classés ou inscrits. Votre commission n'a pas jugé bon d'en introduire une dans le régime d'exonération des droits de succession qu'elle vous propose. En effet, des édifices majeurs tels que le château de Cheverny (ou jusqu'à une période récente le château de Breteuil) ne bénéficient pas du classement mais d'une simple inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Votre commission vous propose d'étendre cette exonération aux biens meubles (meubles, oeuvres d'art, objets de collection, livres, archives) qui sont situés sur le parcours de la visite. Cette mesure paraît fondamentale aux yeux de votre rapporteur. Exonérer les monuments historiques sans exonérer les biens meubles auxquels ont accès les visiteurs est un non-sens. Il faut bien se rendre à l'évidence que la valeur vénale de ces biens est en moyenne quatre à cinq fois supérieure à celle de l'édifice même. Pour éviter que le mobilier et les collections rassemblés par le propriétaire sur le parcours du public (et qui bien souvent renchérissent considérablement l'intérêt de la visite) ne soient disséminés par les héritiers pour payer leurs droits de succession ou pour réaliser la valeur de ces actifs immobilisés, il est indispensable de leur appliquer la mesure d'exonération.

2) Les conditions d'exonération

Les conditions d'exonération figureront dans une **convention souscrite entre les héritiers et l'Etat** qui déterminera notamment les modalités de l'accès du public (jours et horaires d'ouverture) à ces biens, conformément à des dispositions types approuvées par décret.

3) Sanction du non-respect des conditions fixées par la convention

Votre commission vous propose de soumettre rétroactivement les biens exonérés aux droits de mutation. Le

dispositif proposé tend à dissuader les héritiers d'enfreindre leurs engagements.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 3 du projet de loi qui vous est soumis. Ce dispositif qui présente l'avantage de ne pas être onéreux pour l'État se révèle par ailleurs incitatif à l'ouverture d'un plus grand nombre de monuments historiques au public.

Deuxième article additionnel après l'article 3

Votre commission vous propose d'adopter un amendement tendant à étendre le fait générateur de la déductibilité fiscale des travaux à la participation des collectivités locales

1) Le système en vigueur

L'article 41 F-II, annexe III, du Code Général des Impôts donne la faculté aux propriétaires de monuments historiques de déduire de leurs revenus dans son intégralité le montant des travaux de restauration qu'ils engagent dès lors que ceux-ci sont subventionnés par l'État. L'application de cette disposition n'est pas soumise à la condition d'ouverture au public.

2) Le dispositif proposé par votre commission tend à étendre cette faculté aux travaux subventionnés par une collectivité locale, dès lors que le montant de cette subvention atteint 25 % du montant des travaux et que ces derniers ont reçu l'accord préalable de l'administration des affaires culturelles.

Cette mesure permettra de mieux prendre en compte la réalité de la décentralisation qui conduit de plus en plus fréquemment les conseils généraux et les régions à participer aux travaux de restauration de monuments historiques. Ainsi, par exemple, pour les pays de la Loire, l'apport de la région et des départements aux monuments historiques, qui s'établit à 25 millions de francs pour 1986, a été légèrement supérieur à l'effort déjà important accompli par l'État cette même année (24 millions de francs). L'effet multiplicateur de la disposition

proposée par votre commission ne peut que se révéler bénéfique pour la sauvegarde de notre patrimoine national, tout en présentant l'avantage de rester sous le contrôle de l'Etat.

Votre commission vous propose donc d'inclure un second article additionnel, après l'article 3 du projet de loi qui vous est soumis.

CONCLUSION

L'adoption des dispositions fiscales ci-dessus exposées paraît être à votre commission l'indispensable complément du volet budgétaire proposé par le Gouvernement.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi de programme ainsi amendé.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires culturelles a examiné le présent projet de loi lors de sa séance du mardi 3 novembre 1987, sous la présidence de M. Maurice Schumann, président.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré auquel ont notamment participé :

- M. Michel Miroudot, rapporteur des crédits de la Culture au nom de la commission, qui a félicité le rapporteur d'avoir rejoint les critiques qu'il avait lui-même formulées au fil des examens annuels des lois de finances depuis 1968 et qui s'est engagé à veiller sur l'évolution des crédits d'entretien des monuments historiques pendant la période couverte par la loi de programme ;

- M. Jean Delaneau, qui a souligné le grave problème que pose le manque d'entreprises qualifiées et d'artisans des métiers d'art pour procéder aux restaurations sur les monuments historiques ; il a fait part à ce propos de l'expérience qu'il avait connue, en 1983, alors qu'il était président du conseil régional et qu'il souhaitait souscrire avec l'Etat un contrat de plan portant notamment sur la restauration de cathédrales ;

- M. Marc Lauriol, qui a rappelé les effets juridiques distincts du classement et de l'inscription à l'inventaire supplémentaire et qui a déploré le manque de célérité que manifeste l'administration des Bâtiments de France, même lorsqu'il s'agit de travaux à effectuer d'urgence ;

- M. Hubert Martin, qui a attiré l'attention de la commission sur les monuments non protégés qui jalonnent certains chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle ;

- M. Ivan Renar, qui a regretté que le projet de loi retienne une notion étroite du patrimoine en le cantonnant aux monuments historiques et en ignorant la création contemporaine ; il a demandé si le projet de loi annonçait véritablement un effort budgétaire nouveau et si l'on n'assistait

pas à une disparition des crédits de paiement au moment même où cette loi augmentait les autorisations de programme ; il a enfin regretté la disparition des émissions de télévision susceptibles de sensibiliser le public à la sauvegarde du patrimoine ;

- M. Pierre Laffitte, qui a noté que le recours à des entreprises agréées ou à des artisans spécialisés avait pour effet fréquemment de multiplier le coût par deux ; il s'est interrogé sur les critères de l'agrément et a réclamé un effort dans le domaine de la formation ;

- le président Maurice Schumann, qui a remercié le rapporteur d'avoir mis l'accent sur l'effet multiplicateur des crédits budgétaires du fait de l'association de l'État avec des collectivités locales ou des entreprises privées et qui a rappelé que le classement n'avait pas seulement pour effet de permettre des travaux, mais également d'éviter les méfaits du vandalisme et qu'il avait, au premier chef, un caractère défensif et conservatoire.

La commission a ensuite adopté les amendements présentés par le rapporteur, puis l'ensemble du projet de loi modifié, les commissaires communistes s'abstenant.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Proposition de la Commission

Article premier.

La présente loi a pour objet de permettre :
1°) la restauration et la mise en valeur de monuments classés ou inscrits ainsi que des objets mobiliers qu'ils contiennent, dont l'état nécessite des travaux importants : édifices civils, militaires et religieux, en particulier les cathédrales, parcs et jardins historiques;

2°) la mise en valeur de grands sites archéologiques, classés ou inscrits.

Elle doit également permettre de poursuivre les programmes généraux de travaux sur les monuments classés ou inscrits et sur les édifices culturels de qualité architecturale situés en milieu rural.

Art. 2.

Est approuvé un programme portant sur les années 1988 à 1992 d'un montant total de 5 145,7 millions de francs, en autorisations de programme, réparti comme suit :

1988 = 931,3 millions de francs;
1989 = 977,8 millions de francs;
1990 = 1 026,7 millions de francs;
1991 = 1 078 millions de francs;
1992 = 1 131,9 millions de francs;

Les crédits exprimés en francs 1988 seront actualisés chaque année par application de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe retenu par le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour chacune des années considérées.

Art. 3.

Le Gouvernement présentera chaque année au Parlement avant le 1er octobre un rapport sur l'exécution de la présente loi.

Ce rapport devra faire apparaître l'incidence des dispositions financières arrêtées à l'article 2 sur l'évolution des crédits de fonctionnement consacrés aux monuments historiques.

Article premier.

Alinéa sans modification.
1°) sans modification.

2°) sans modification.

Elle doit...

inscrits et sur le patrimoine rural non protégé.

Art. 2.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.
Alinéa sans modification.
Alinéa sans modification.
Alinéa sans modification.

Les crédits...

années considérées. Ils ne pourront être utilisés pour des constructions nouvelles ou pour des commandes d'oeuvre originale.

Art. 3.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Proposition de la Commission

Code général des Impôts.

Art. 795. Sont exonérés des droits de mutations à titre gratuit :

1° Les dons et legs d'oeuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, faits aux établissements pourvus de la personnalité civile, autres que ceux visés à l'article 794-I, si ces oeuvres et objets sont destinés à figurer dans une collection publique;

2° Les dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des oeuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé;

3° (Abrogé.)

4° Les dons et legs faits aux établissements publics charitables autres que ceux visés à l'article 794-I, aux mutuelles et à toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des oeuvres d'assistance.

Il est statué sur la caractère de bienfaisance de la disposition par le décret rendu en Conseil d'Etat ou l'arrêté préfectoral qui en autorise l'acceptation;

5° Les dons et legs fait aux associations d'enseignement supérieur reconnus d'utilité publique conformément à l'article 7 de la loi du 18 mars 1880 et aux sociétés d'éducation populaire gratuite reconnus d'utilité publique et subventionnées par l'Etat;

6° Les dons et legs de sommes d'argent ou d'immeubles faits aux établissements pourvus de la personnalité civile autres que ceux visés à l'article 794-I avec obligations pour les bénéficiaires de consacrer ces libéralités à l'achat d'oeuvres d'art, de monument ou d'objets ayant un caractère historique, de livres d'imprimés ou de manuscrits, destinés à figurer dans une collection publique, ou à l'entretien d'une collection publique;

7° Les dons et legs fait aux organismes d'habitations à loyer modéré ou à leurs unions;

8° (Périmé);

9° Les dons et legs faits à l'office national des anciens combattants et victimes de guerre;

10° Les dons et legs faits aux associations cultuelles, aux unions d'associations cultuelles et aux congrégations autorisées;

11° Les dons et legs fait aux établissements publics ou d'utilité publique autres que ceux visés à l'article 794-I, aux sociétés particulières ou autres groupements régulièrement constitués, en tant qu'ils sont affectés, par la volonté expresse du donateur ou du testateur, à l'érection de monuments aux morts de la guerre ou à la gloire de nos armes et des armées alliées;

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Proposition de la Commission

12° Les dons et legs d'immeubles situés dans les zones définies à l'article premier de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975, faits au profit du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Article additionnel après l'article 3.

I. - L'article 795 du Code général des impôts est complété par l'alinéa suivant :

« 13° Les biens immeubles ou immeubles par destination qui sont classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ainsi que les biens meubles qui en constituent le complément historique ou artistique, dès lors que les héritiers ont souscrit avec l'Etat une convention prévoyant notamment les modalités de l'accès au public à ces biens conformément à des dispositions types approuvées par décret ; en cas de non-respect des règles fixées par la convention, les biens exonérés sont soumis aux droits de mutation sur la base de leur valeur au jour où la convention n'est pas respectée ou de la valeur déclarée lors du décès si cette dernière est supérieure et aux taux auxquels ils auraient été soumis lors de leur transmission.

II. - Le taux du droit de timbre mentionné à l'article 919-A du Code général des impôts est porté à 3,8 %.

Annexe III

Art. 41 E. - Dans la mesure où elles ne sont pas déduites des revenus visés à l'article 29, deuxième alinéa du code général des impôts, les charges foncières afférentes aux immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire et dont le propriétaire se réserve la jouissance peuvent être admises en déduction du revenu global servant de base à l'impôt sur le revenu dans les conditions et limites définies aux articles 41 F à 41 I.

Art. 41 F. - I. - Les charges visées à l'article 41 E comprennent une quote-part des dépenses de réparation et d'entretien ainsi que des autres charges foncières énumérées à l'article 31-I-1°-a) à d) et 2°-a) du code général des impôts.

Cette quote-part est fixée à 75 % si le public est admis à visiter l'immeuble et à 50 % dans le cas contraire.

II. - Toutefois, les participations aux travaux de réparation ou d'entretien exécutés ou subventionnés par l'administration des Affaires culturelles sont déductibles pour leur montant total.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Proposition de la Commission

Article additionnel après l'article 3.

I. - Le II de l'article 41 F. de l'annexe III du Code général des impôts est complété par l'alinéa suivant :

« Il en est de même pour les participations aux travaux subventionnés par une ou plusieurs collectivités locales dès lors que le total de ces subventions atteint au moins 25 % du montant des travaux et que ceux-ci ont reçu l'accord préalable de l'administration des affaires culturelles. Cet accord est réputé acquis au terme d'un délai de six mois lorsque les travaux portent sur un immeuble inscrit à l'inventaire supplémentaire.

II. - La perte de ressources résultant du ci-dessus est compensée par le relèvement à due concurrence des taux du droit visé à l'article 575 A du Code général des impôts.