

N° 80

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental.

(Urgence déclarée.)

Par M. Raymond BOURGINE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Sénat : 6 et 79 (1987-1988).

Patrimoine esthétique, archéologique et historique.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	5
CHAPITRE PREMIER - LA DIMENSION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU PATRIMOINE MONUMENTAL	7
I - NATURE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE	8
A. LES MOYENS DE LA PROTECTION	8
1) Les différentes techniques de la protection	8
2) L'importance du patrimoine protégé	12
B. LES ACTEURS DE LA PROTECTION	15
1) Le rôle de l'Etat	15
2) L'Etat et ses partenaires	18
II - L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES	21
A. L'EFFORT DE L'ETAT	21
1) Les crédits d'entretien	22
2) Les crédits d'équipement	24
B. L'EFFORT FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES	26
CHAPITRE DEUX - LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI	29
I - LE PROJET DE LOI PREVOIT UNE FORTE AUGMENTATION DES CREDITS	30
A. UN EFFORT SIGNIFICATIF	30
B. LA REPONSE A UN IMPERATIF	32

II - LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCENT L'EFFICACITE DU DISPOSITIF	36
EXAMEN DES ARTICLES	41
EXAMEN EN COMMISSION	48

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances prône de longue date un effort substantiel en faveur de la sauvegarde du patrimoine national.

Examinant les crédits pour 1987 du budget de la Culture, votre rapporteur s'était donc réjoui de l'apparition d'une priorité nouvelle, la protection des monuments historiques (1).

Cette priorité reçoit aujourd'hui, avec l'inscription à l'ordre du jour du Sénat du projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental, une solennelle confirmation.

Le dépassement du cadre traditionnel de l'annualité budgétaire revêt en effet désormais un caractère exceptionnel ; dans le domaine culturel, l'Etat n'a consenti à s'engager sur plusieurs années qu'une seule fois depuis une décennie : en matière de musées (loi-programme de 1978).

Saisie pour avis d'un projet de loi qui renoue avec une tradition qui prévalait dans les années soixante (2), votre Commission des Finances n'en étudiera que les implications budgétaires, laissant à votre Commission des Affaires culturelles le soin d'en apprécier l'impact économique et culturel.

A cet effet, votre rapporteur retracera en premier lieu la dimension de l'intervention publique en faveur du patrimoine (chapitre premier), avant de décrire le dispositif proposé par le Gouvernement (chapitre deux).

(1) Cf. rapport sur le projet de loi de finances pour 1987 (Sénat 1986-1987, n° 67, annexe 7), page 4 : "Le projet de budget pour 1987 traduit le dégagement de priorités qui ont toujours été celles de votre Commission des Finances : les enseignements artistiques et la protection des monuments historiques."

(2) Deux lois programme relatives au patrimoine ont été adoptées par le Parlement, en 1962 et en 1967.

CHAPITRE PREMIER

La dimension de l'intervention publique **en faveur du patrimoine monumental**

Le patrimoine monumental est un domaine d'intervention privilégié de la puissance publique ; les prérogatives de l'Etat sont de plusieurs ordres : à travers la protection des monuments, dont il est le garant, il définit la notion de patrimoine et assure ensuite sa sauvegarde, en faisant respecter des interdictions et en mettant en oeuvre, par ses administrations spécialisées, des mesures concrètes d'intervention (surveillance ou maîtrise d'oeuvre directe de l'entretien et de la restauration) ; il importe donc, en premier lieu, d'évoquer la nature de la protection dont jouit le patrimoine monumental, afin de parvenir à une définition de celui-ci (I) pour, en second lieu, retracer les moyens financiers des différents intervenants, dont l'évolution démontre une insuffisance qui justifie le présent projet de loi de programme (II).

I - NATURE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU PATRIMOINE MONUMENTAL

A. LES MOYENS DE LA PROTECTION

1) Les différentes techniques de protection (1)

Deux techniques sont à la disposition de la puissance publique pour conférer à un édifice le statut de monument protégé : celle du classement et celle de l'inscription à l'inventaire supplémentaire.

Apparue dès 1837, à l'instigation de Prosper Mérimée, la procédure du classement reçut une base législative en 1887, avant d'être confirmée par la loi du 31 décembre 1913, qui créa en outre l'inscription à l'inventaire supplémentaire.

Ce texte constitue encore la base du dispositif de protection, même s'il a été par la suite modifié et complété.

a) Le classement

Selon l'article premier de la loi du 31 décembre 1913, "les immeubles dont la conservation présente au point de vue de l'histoire ou de l'art un intérêt public sont classés comme monuments historiques, en totalité ou en partie."

o La procédure de classement comprend trois phases :

- **une demande, formulée par l'administration des monuments historiques, le propriétaire du monument ou toute personne intéressée,**

(1) Cette partie est inspirée du remarquable ouvrage de M. Jean-Pierre Bady, "les monuments historiques en France", collection Que sais-je ?

- **une consultation** de la Commission supérieure des monuments historiques (composée de représentants de l'administration et des propriétaires et de personnalités qualifiées),
- **un arrêté de classement**, pris par le ministre de la Culture, qui doit être transmis au bureau des hypothèques (afin d'alerter les propriétaires voisins et les acquéreurs éventuels des sujétions qui pèsent désormais sur l'immeuble) et publié au Journal Officiel. En cas de refus opposé par le propriétaire au classement, celui-ci ne peut être prononcé que par décret en Conseil d'Etat, après une nouvelle consultation de la Commission supérieure des monuments historiques.

o Les effets du classement sont multiples :

- **l'immeuble ne peut être modifié**, ni a fortiori détruit sans l'accord préalable du ministre de la Culture ; dans les faits, les **inspecteurs des monuments historiques** ou, le cas échéant, les **architectes des bâtiments de France** sont compétents pour assurer la direction des travaux effectués ;
- l'immeuble ne peut être cédé sans que les services du ministère de la Culture en soient informés et ne peut subir de servitudes d'urbanisme (alignement, notamment) ;
- **les abords du monument sont également protégés**, de deux manières différentes :
 - par la création d'une **zone de protection du patrimoine architectural**, par arrêté du préfet de région ; quand une telle zone est mise en place, les travaux de construction ou de transformation ne peuvent être effectués qu'avec l'accord de l'architecte des bâtiments de France (articles 70, 71 et 72 de la loi du 7 janvier 1983, portant répartition de compétences) ;
 - par l'application, à défaut de zone de protection du patrimoine architectural, de **servitudes édictées par la loi du 31 décembre 1913** (accord de l'architecte des bâtiments de France pour toute modification des édifices situés dans un rayon de 500 mètres autour du monument classé).

o Le classement se caractérise dont par des restrictions apportées au droit de propriété, d'intensité plus importante que celles résultant du droit commun de l'urbanisme et par l'action, dans tous les cas où une modification affectant le monument est envisagée, de l'administration (inspection des monuments historiques ou architectes des bâtiments de France). Le classement produit également, en principe, une obligation coutumière pour l'Etat: celle de subventionner les travaux entrepris (cf. supra).

b) L'inscription à l'inventaire supplémentaire

L'inscription à l'inventaire supplémentaire (l'inventaire principal étant celui des monuments classés) est une technique de protection dont l'ampleur est moindre.

Son fondement légal est que le monument présente "un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation, sans justifier une demande de classement".

o La procédure d'inscription est le fait d'instances régionales et non plus nationales; elle comprend, comme la procédure de classement, trois phases :

- une demande,
- une consultation de la Commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (COREPHE), composée de trente membres, dont huit élus et dix représentants de l'administration,
- une décision de classement, prise par le représentant de l'Etat dans la région.

o Les effets de l'inscription sont moindres que ceux du classement :

- les modifications ou réparations doivent être simplement notifiées à l'administration, qui ne peut s'y opposer qu'en engageant la procédure de classement ;

- la protection des abords du monument est, en principe, similaire à celle des abords de monuments classés.

o L'inscription se traduit par des taux de subventions plus faibles et par la possibilité de faire effectuer les travaux par des architectes autres que ceux de l'administration. La procédure de mise en demeure, qui permet à l'administration d'effectuer d'office des travaux indispensables à la sauvegarde des monuments n'est pas applicable aux immeubles inscrits mais seulement aux immeubles classés.

c) La protection des sites et des ensembles

Deux procédures permettent de garantir la protection des ensembles de bâtiments ou même des sites naturels, outre les techniques de protection des abords de monuments inscrits ou classés.

o La création d'un secteur sauvegardé (loi du 4 août 1962), permet l'élaboration d'un plan de sauvegarde d'un quartier ancien, dont les prescriptions (servitudes) s'imposent aux propriétaires et s'accompagnent d'avantages fiscaux importants (cf. supra).

o Les sites peuvent faire l'objet de classements ou d'inscriptions, qui emportent des restrictions aux droits des propriétaires et s'imposent aux autorités qui élaborent les plans d'occupation des sols. Le régime fiscal des propriétaires de sites n'est pas favorable (cf. supra).

2) L'importance du patrimoine protégé

a) L'évolution quantitative

On dénombre actuellement (1) (au 31 décembre 1986) **12.950 monuments classés** et **23.100 monuments inscrits à l'inventaire supplémentaire** (2).

o Le rythme de classement a été particulièrement important dans les trois premières décennies du XXe siècle (1.089 arrêtés de classement pris dans les années 1900-1910, 1.503 dans les années 1910-1920, 1.919 dans les années 1920-1930).

Il a ensuite décliné jusqu'aux années cinquante, pour progresser à nouveau dans les années soixante (788 arrêtés de classement) et surtout soixante-dix (1.281 arrêtés de classement). Actuellement, le nombre d'arrêtés de classement oscille, chaque année, autour du niveau élevé de 130 décisions par an.

Le rythme d'inscription à l'inventaire est nettement plus important : 850 inscriptions en 1984, 268 en 1985 (chiffre faible, dû à l'installation des COREPHAE), 739 en 1986.

o La répartition des monuments selon la qualité de leur propriétaire fait apparaître :

- **la prépondérance des collectivités locales (et notamment des communes) pour les monuments classés et des propriétaires privés pour les monuments inscrits ;**
- **la faiblesse quantitative de l'Etat propriétaire.**

(1) Les renseignements communiqués ici par votre rapporteur sont extraits de l'ouvrage de M. J.-M. Agnus, "le patrimoine monumental protégé" (1987).

(2) Auxquels il convient d'ajouter 7.000 sites classés et près de 200.000 objets mobiliers, auxquels les procédures de la loi du 31 décembre 1913 ont été étendues.

	Monuments classés	Monuments inscrits (1)
Etat	690 (5,3 %)	280 (1,2 %)
Collectivités locales	8 830 (66,6 %)	
dont communes	7 358)
départements	188) 10 270
établissements publics	132 (1 %)) (44,4 %)
Propriétaires privés.....	3 430 (26,1 %)	12 550 (54,3 %)
TOTAL	12 950	23 100

(1) Estimations

b) L'évolution qualitative

o Les effets importants des procédures de classement ou d'inscription à l'inventaire supplémentaire rendent fondamentaux les critères retenus dans leur mise en oeuvre.

L'avis de la Commission supérieure des monuments historiques étant, le plus souvent, suivi par le ministre dans les décisions de classement (de même, semble-t-il, que l'avis des COREPHAË est déterminant dans les décisions d'inscription prises désormais par les préfets de régions, même si le caractère récent de ces instances interdit toute appréciation définitive), il importe donc d'évoquer très brièvement la doctrine observée par celle-ci.

Selon M. Jean-Pierre Bady (1), cette doctrine a récemment évolué : en 1950, la Commission estimait ne devoir préconiser la protection que pour autant que l'auteur de l'oeuvre soit né au moins cent ans auparavant. Actuellement, cette règle a été abandonnée ; il semble que l'usage soit désormais simplement de ne pas accorder de protection aux oeuvres dont l'auteur est toujours vivant.

A ce critère d'ancienneté s'ajoute l'appréciation de la notion "d'intérêt public", appréhendée selon l'intérêt de l'immeuble d'un point de vue esthétique mais aussi historique.

(1) Ouvrage précité, pages 34 et suivantes.

o Ainsi, peut donc être précisée la notion de "patrimoine monumental".

Est patrimoine ce qui a été légué par le père, selon l'étymologie du terme. L'ancienneté est donc la caractéristique essentielle du patrimoine, même si le sens juridique et économique actuel du mot exclut désormais cet élément.

Est monumental l'édifice (ou plus exactement l'immeuble construit par la main de l'homme, ce qui inclut les parcs et jardins) qui revêt un intérêt particulier (1).

Certes, ainsi définie la notion conserve un caractère subjectif ; la mise en oeuvre des procédures de protection lui confère une existence objective. Le concept de patrimoine monumental doit donc être approché par le truchement de celui de monuments historiques protégés.

Votre rapporteur se doit donc de rappeler la critique formulée par votre Commission des Finances à de multiples reprises contre les déviations dont a fait l'objet la notion de patrimoine monumental dans la nomenclature du budget du ministère de la Culture.

Comme l'observait M. Maurice Schumann dans son rapport sur les crédits de la Culture pour 1986, l'inclusion de la dotation du Parc de la Villette dans les crédits de l'action patrimoine monumental constituait une "singulière déviation langagière", que votre rapporteur qualifiait en examinant les crédits de la Culture pour 1987 de "quasi-fraude à la nomenclature budgétaire".

Tout en déplorant qu'une telle déviation apparaisse, à nouveau, dans le projet de budget pour 1988 du ministère de la Culture, votre Commission des Finances souhaite donc rappeler son attachement à l'identité des notions de patrimoine monumental et de monuments historiques protégés. Tout au plus peut être acceptée l'inclusion de certains "édifices ruraux non protégés mais de qualité historique ou artistique certaine" au sein du patrimoine monumental. En revanche, l'inclusion d'ouvrages neufs, voire simplement à l'état de projet, dans le champ du patrimoine monumental est à proscrire.

(1) Etymologiquement, le monument est l'ouvrage édifié pour perpétuer le souvenir et donc, par extension, l'ouvrage digne d'intérêt.

B. LES ACTEURS DE LA PROTECTION

1) Le rôle de l'Etat

Outre son rôle éminent dans la détermination des monuments protégés, l'Etat intervient par trois canaux différents en faveur du patrimoine monumental : il dispose d'administrations spécialisées, il apporte un concours financier total ou partiel aux travaux effectués sur les monuments, il gère, enfin, les édifices dont il est propriétaire.

a) Les administrations de l'Etat

L'Etat dispose de deux administrations spécialisées en matière de monuments historiques : les inspecteurs et architectes des monuments historiques et les architectes des bâtiments de France.

o **Les inspecteurs, conservateurs et architectes des monuments historiques** relèvent du ministère de la Culture. Les deux premières catégories sont des fonctionnaires de l'Etat, rémunérés par un traitement et occupent un emploi budgétaire ; les architectes, en revanche, s'ils sont recrutés par concours, sont rémunérés par la perception d'honoraires.

- **Les inspecteurs des monuments historiques** ont une mission d'inspection et de conseil des services extérieurs de la direction du patrimoine ; ils sont, actuellement, au nombre d'une trentaine. La carrière des inspecteurs des monuments historiques fera, en 1988, l'objet d'une sensible revalorisation.
- **Les conservateurs régionaux des monuments historiques**, dont l'effectif budgétaire est actuellement de 24, assurent la conduite des procédures de classement et d'inscription, la surveillance des édifices déjà protégés,

les études préalables aux travaux à effectuer et la surveillance de ceux-ci.

- **Les architectes des monuments historiques** ont compétence pour assurer la maîtrise d'oeuvre des travaux de restauration effectués sur les monuments classés.

o **Les architectes des bâtiments de France**, qui relèvent du ministère de l'Urbanisme et du Logement, ont compétence pour l'exécution de tous les travaux d'entretien sur les monuments classés et pour la surveillance des travaux effectués sur les monuments inscrits à l'inventaire supplémentaire ou aux abords d'un monument protégé. Les architectes seront au nombre de 199 en 1988, et sont assistés par 101 adjoints techniques des bâtiments de France.

b) Les concours financiers de l'Etat aux monuments historiques

o Pour les monuments appartenant à l'Etat, le ministère de la Culture assure, en principe, l'intégralité du financement, qu'il s'agisse de travaux de simple entretien, confiés aux architectes des bâtiments de France et financés par le chapitre 35-20 du budget de la Culture ou de travaux de grosses réparations, assurés par les architectes des monuments historiques et financés par le chapitre 56-20, article 30, du budget de la Culture.

Toutefois, les autres ministères peuvent contribuer, par le biais de fonds de concours, à ces travaux, lorsqu'ils sont affectataires du monument.

o Pour les autres monuments historiques, l'Etat (budget de la Culture) apporte un financement modulé en fonction de deux paramètres.

- **La nature des travaux effectués** en premier lieu ; le taux de la subvention varie selon qu'il s'agit :

- . de travaux de **simple entretien**, où la subvention est très faible ; les crédits d'entretien sont répartis entre les

départements et leur gestion est totalement déconcentrée ;

- . de travaux de **restauration** ou de grosses réparations, qui sont gérés au niveau régional et où le taux de subvention peut atteindre 50 % ;
- . de travaux de **réutilisation**, pour lesquels les crédits ne sont pas déconcentrés ; la réutilisation consiste à transformer un bâtiment, pour lui donner une autre affectation (par exemple, l'utilisation d'un édifice pour des spectacles) ; la destination de ces crédits est encore floue et le taux de subvention variable.

-- La **qualité du monument**, en second lieu ; dans le cas d'un immeuble classé, le taux maximal de subvention est, en principe, de 50 % ; pour un immeuble inscrit, il ne peut excéder 40 % (et s'établit, en général, à des niveaux plus faibles, de l'ordre de 10 % à 15 %, voire 5 %).

L'insuffisance des crédits budgétaires se traduit de plus en plus souvent par l'absence de subvention de l'Etat, notamment pour les travaux effectués sur les monuments inscrits.

c) La gestion des monuments appartenant à l'Etat

La gestion des monuments historiques est, pour partie, le fait d'un établissement public administratif, la Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

Les ressources de la Caisse sont de trois ordres : dons et legs, droits d'entrée dans les monuments appartenant à l'Etat (ou à elle-même), ressources commerciales (guides, etc...).

Sa mission est double : assurer la visite, d'une part, **contribuer au financement de la sauvegarde des monuments historiques**, d'autre part. Elle accorde notamment des subventions aux propriétaires de monuments historiques, dans le cadre de procédures de bonification des intérêts d'emprunts.

2) L'Etat et ses partenaires

L'effort de l'Etat en faveur des monuments historiques est relayé par trois autres catégories d'intervenants : les collectivités locales, les associations et les propriétaires privés.

a) Les collectivités locales sont propriétaires d'environ 19.000 monuments historiques protégés, sur un total de 36.050 environ, soit 52,7 % du patrimoine monumental français.

A ce titre, elles assurent une part importante du financement des travaux d'entretien ou de restauration effectués sur les monuments historiques.

Les départements, dont le patrimoine est très limité, contribuent en revanche aux travaux effectués par les communes, à concurrence, en règle générale, de 25 % du coût total pour les monuments classés et de 5 % à 10 % pour les monuments inscrits.

Les collectivités locales subventionnent également parfois les travaux effectués par des propriétaires privés pour les monuments ouverts à la visite.

b) Les associations constituées pour la sauvegarde d'un ou plusieurs monuments ont un rôle important, notamment en raison de leur faculté de recevoir des dons fiscalement déductibles du revenu de leur auteur.

Associations et fondations sont donc les vecteurs du développement du mécénat en faveur des monuments historiques.

Il convient, à cet égard, de rappeler les dispositions nouvelles apportées par la loi de finances pour 1987 et la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat :

- les dons effectués par des particuliers sont désormais déductibles à hauteur de 1,25 % du revenu imposable, lorsque l'association ou la fondation bénéficiaire est

- d'intérêt général (5 % en cas de reconnaissance d'utilité publique) ;
- l'avantage, en termes d'économie d'impôt, qui résulte de ces dons ne peut être inférieur à 25 % des sommes déduites pour la fraction annuelle des dons inférieure à 1.200 francs ;
 - lorsque la moyenne des dons de l'année d'imposition et de l'année précédente est au moins égale à 1.200 francs, l'avantage fiscal ne peut être inférieur à 58 % de 1.200 francs (le taux résultant de la plus haute tranche du barème est en effet appliqué) ;
 - les dons effectués par des entreprises peuvent être déduits dans la limite de deux pour mille du bénéfice imposable.

Ainsi a été mis en place un dispositif favorisant le développement du mécénat en faveur des activités culturelles, dont la sauvegarde du patrimoine monumental. A ce propos, votre rapporteur rappellera les propositions qu'il avait faites lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1987 et que votre Commission des Finances avait à nouveau effectuées lors de l'examen de la loi sur le développement du mécénat, tendant à élever la limite de réductions pour les particuliers effectuant des dons en faveur de monuments propriétés des collectivités locales, dans certaines conditions (mécénat de "proximité") (1).

c) Les propriétaires privés assument la charge considérable, avec l'aide de l'Etat et parfois des collectivités locales, de l'entretien, de la sauvegarde et de la restauration d'environ 46 % des monuments protégés.

Confrontés à cette charge, ils bénéficient, en retour, d'un statut fiscal préférentiel, qui comporte encore certaines insuffisances.

(1) cf. débats au Sénat sur le projet de loi de finances pour 1987 et rapport présenté, au nom de la Commission des Finances, sur le projet de loi relatif au développement du mécénat (Sénat n° 211, 1986-1987).

o Le statut fiscal du propriétaire personne physique est caractérisé par la possibilité d'imputer sur son revenu global soumis à l'impôt tout ou partie des charges suscitées par l'immeuble, par dérogation à la règle générale qui interdit l'imputation des déficits fonciers. Deux hypothèses doivent, à cet égard, être distinguées :

- lorsque l'immeuble ne procure aucune recette (absence d'ouverture à la visite ou gratuité de celle-ci), peuvent être imputés sur le revenu global :
 - . la totalité des cotisations de strict entretien versées au titre des travaux effectués par les bâtiments de France ;
 - . la totalité du coût des travaux subventionnés par l'Etat, à l'exception, naturellement, du montant de la subvention ;
 - . 75 % des autres charges (y compris les travaux subventionnés exclusivement par les collectivités locales) si l'immeuble est ouvert au public, 50 % au cas contraire.
- lorsque l'immeuble procure des recettes, la totalité des charges est imputable sur ces recettes, qui subissent en outre un abattement spécifique de 10.000 francs ; quand un déficit subsiste, il faut distinguer :
 - . l'hypothèse où l'immeuble n'est pas occupé par son propriétaire ; un régime identique à celui de l'immeuble ne procurant pas de recette est alors appliqué (déduction totale des cotisations d'entretien et des travaux subventionnés, déduction à hauteur de 75 % pour les autres charges) ;
 - . l'hypothèse où l'immeuble est partiellement occupé par son propriétaire, cas auquel les autres charges ne sont déductibles, à hauteur de 75 %, que lorsqu'elles sont afférentes à la partie ouverte au public, le taux de 50 % s'appliquant au cas contraire.

Le propriétaire peut ainsi déduire la totalité des dépenses de travaux subventionnées par l'Etat et 75 % des autres charges si l'immeuble est ouvert au public.

Ce statut fiscal est favorable ; toutefois, il est moins avantageux que celui du propriétaire effectuant des travaux dans un secteur sauvegardé en application de la loi du 4 août 1962 : le coût de ces travaux est intégralement déductible du revenu soumis à l'impôt (en cas, bien entendu, de déficit foncier), qu'il y ait ou non subvention de l'Etat.

Aucune disposition favorable n'existe, en outre, en matière d'impôts locaux ou de droits de mutation à titre gratuit ; les monuments historiques n'étaient, de plus, pas exonérés d'impôt sur les grandes fortunes (1).

o Le statut fiscal du propriétaire soumis à l'impôt sur les sociétés (sociétés commerciales) a été sensiblement amélioré par la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat : nonobstant les dispositions du paragraphe 4 de l'article 39 du Code général des impôts, qui interdit la déduction des dépenses exposées en vue de l'achat et de l'entretien de demeures d'agrément du résultat soumis à l'impôt, le coût de l'achat, de l'entretien ou de la location d'une demeure classée ou inscrite est désormais déductible du résultat, si cette demeure est utilisée dans le cadre de l'activité commerciale de l'entreprise.

II - L'EFFORT BUDGETAIRE DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES

A. L'EFFORT DE L'ETAT

Outre les Fonds de concours apportés par les ministères autres que celui de la Culture, lorsque des monuments dont ils sont affectataires font l'objet de travaux, les crédits destinés aux monuments historiques sont inscrits au budget de la Culture.

(1) En dépit d'améliorations proposées à de nombreuses reprises par votre Commission des Finances.

En dehors des crédits de rémunération des fonctionnaires des services des monuments historiques et des bâtiments de France (budget de l'Urbanisme et du Logement, pour ces derniers), les monuments historiques bénéficient de deux catégories de crédits : les crédits d'entretien et les crédits d'équipement.

1) Les crédits d'entretien

o Ces crédits sont retracés dans le chapitre 35-20 du budget du ministère de la Culture. Seul l'article 20 de ce chapitre, dans deux de ses paragraphes (23 : entretien des monuments historiques, 24 : entretien des palais nationaux et des résidences présidentielles), doit toutefois être pris en compte.

Votre rapporteur regrettera, à ce propos, la globalisation, dans les documents servant de base au vote du budget par le Parlement, des crédits destinés aux monuments historiques et aux palais nationaux (paragraphes 23 et 24 de l'article 20) et de ceux affectés à l'entretien et aux grosses réparations de bâtiments civils (paragraphe 25).

Certes, ces crédits font l'objet d'une ventilation dans le document vert, qui retrace le budget voté ; mais il serait souhaitable qu'il en aille de même avec le document bleu (projet de budget).

o Les crédits de l'article 35-20-20, paragraphes 23 et 24 ont, ces dernières années, évolué comme suit :

(en millions de francs)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Crédits en francs courants	30,8	60,8	52,8	49,2	51	86,4	88,7	89,5	90	87,8	94,1	98,9
Crédits en francs constants 1977 (1)	30,8	55,8	43,3	36,1	33,1	50,3	47,1	44,2	40,8	39,8	41,3	42,4

(1) Déflateur utilisé : taux de hausse des prix à la consommation

o Cette évolution appelle les observations suivantes :

- en francs courants, le taux d'augmentation des crédits paraît favorable : ils ont été en effet multipliés par 3,2 en une décennie, avec une hausse particulièrement importante en 1978 (année du patrimoine) et en 1982 (année de doublement du budget de la Culture) ;
- en francs constants, la progression est nettement moins importante : le niveau réel de 1978 n'est pas retrouvé en 1982 et le volume des crédits ne cesse ensuite de décroître jusqu'en 1987 ; à cette date, l'érection du patrimoine en priorité permet une remontée des crédits en volume.

o Cette évolution peu favorable des crédits résulte, pour partie, de l'insuffisance de leur consommation.

En effet, le chapitre 35-20 (crédits des monuments historiques et autres crédits) donne, chaque année, lieu à d'importants reports de crédits :

- reports de 1983 sur 1984 : 40 millions de francs,
- reports de 1984 sur 1985 : 19,3 millions de francs,
- reports de 1985 sur 1986 : 24 millions de francs.

En 1986, la consommation des crédits a une fois encore été insuffisante ; elle s'est en effet élevée à 77 % de la dotation totale du chapitre, soit un montant de crédits reportés sur le budget de 1987 de 43,8 millions de francs (sur un total de 191 millions de francs disponibles, comprenant les crédits reportés de l'année précédente et les fonds de concours rattachés).

Il serait donc utile d'améliorer le rythme de consommation des crédits, en accélérant l'engagement des travaux en fonction de la dotation disponible.

Certes, le fait que les crédits du chapitre 35-20 soient inscrits à l'état H de la loi de finances et, donc, soient librement reportables d'une année sur l'autre (contrairement aux crédits de fonctionnement dans la plupart des cas) incite les services à ne pas les consommer au plus vite.

Mais un taux de consommation insuffisant se traduit le plus souvent par de grandes difficultés pour augmenter les crédits, même si les besoins sont importants.

2) Les crédits d'équipement

o Les crédits destinés à la restauration et à la réutilisation des monuments historiques ont deux imputations budgétaires :

- le chapitre 56-20, dans ses articles 30 (monuments historiques appartenant à l'Etat et autres monuments) et 50 (service des Fontaines de Versailles, Marly et Saint-Cloud) ;
- le chapitre 66-20, dans ses articles 20 (édifices non protégés, c'est-à-dire, en règle générale, de petits édifices culturels en milieu rural), 40 (abords et espaces protégés) et surtout 50 (monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat).

Parmi ces cinq lignes budgétaires, deux revêtent une importance primordiale : l'article 56-20-30, qui retrace notamment les crédits affectés aux monuments de l'Etat et l'article 66-20-50, qui permet de subventionner les travaux faits par les propriétaires privés et les collectivités locales.

Toutefois, cette nomenclature n'a été adoptée qu'à compter du projet de budget pour 1986. Auparavant, les crédits destinés aux monuments historiques étaient en totalité intégrés dans le seul article 56-20-30.

En outre, le chapitre 56-20-30 intègre toujours une part importante des crédits destinés à des monuments historiques dont l'Etat n'est pas propriétaire ; ces crédits permettent de financer des opérations dont l'Etat assure la maîtrise d'oeuvre.

o Les crédits d'équipement des monuments historiques auraient évolué comme suit, en autorisations de programme :

(en millions de francs)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (1)	1988 (2)
Monuments historiques appartenant à l'Etat (francs courants)	76	118	153	166	175	180	212	209	288	239	270,3	382,6
Monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat (francs courants)	97	134	149	187	202	248	286	269	370	395	403,3	490
Crédits de réutilisation (francs courants)	>	>	>	>	23	19	26	38	44	15	21,7	21,7
Autres : objets mobiliers et orgues (francs courants)	8	11	12	20	22	22	25	27	33	30	34	37
TOTAL (francs courants)	176	263	314	360	422	469	549	543	735	679	731,3	931,3
TOTAL (francs courants valeur 1977)	176	241,2	262,8	267,8	277,8	274,5	295,6	271,2	348,3	313,6	328,8	408,1

(1) Loi de finances initiale.

(2) Projet de budget.

(3) Déflateur utilisé : évolution des prix de la formation brute de capital fixe.

o Ces évolutions appellent les observations suivantes :

- les crédits ont connu, globalement, une sensible progression (de 86 % entre 1977 et 1987, de 131 % entre 1977 et 1988) ;
- l'augmentation des crédits a été particulièrement forte en :
 - . 1978 (augmentation de 49 % par rapport à 1977),
 - . 1985 (augmentation de 35 % par rapport à 1984),
 - . 1988, année pour laquelle le projet de budget prévoit une augmentation de 27,5 % par rapport à 1987, en raison de la première tranche d'application de la loi de programme.
- les crédits ont toutefois stagné en francs constants jusqu'en 1985, par rapport à 1978 ; ils ne devraient retrouver un niveau satisfaisant qu'en 1988.

B. L'EFFORT FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES

Il n'existe pas de statistiques réellement fiables retraçant l'effort des collectivités locales en faveur du patrimoine.

Votre rapporteur ne pourra donc présenter que des estimations, fondées sur deux méthodes différentes : d'une part une enquête effectuée sur les dépenses des départements et de 109 villes de plus de 100.000 habitants (hors Paris) (1) et, d'autre part, une évaluation des financements apportés par les collectivités locales, à partir des taux des subventions allouées par l'Etat.

1) L'enquête effectuée sur les dépenses culturelles des villes de plus de 100.000 habitants aboutit à une dépense totale en faveur des monuments historiques d'environ 73 millions de francs en 1978, 129 millions de francs en 1981 et 138 millions de francs en 1984. L'effort des grandes villes en matière de patrimoine monumental a donc régressé en francs constants dans le début des années quatre-vingt.

L'enquête fait par ailleurs ressortir une grande disparité entre l'effort des villes les plus dynamiques de l'échantillon et celui des autres villes, ces dernières étant fortement majoritaires.

La dépense totale des départements connaît, contrairement à celle des villes de plus de 100.000 habitants, une continuelle progression : en 1981, cette dépense s'élevait à 190 millions de francs (dont 148 millions de francs de dépenses d'équipement) ; en 1984, elle a atteint 313 millions de francs, dont 225 millions de francs de dépenses d'équipement.

(1) Source : J.-M. Agnus, ouvrage précité.

2) L'approche à partir des subventions allouées par l'Etat peut être conduite en prenant pour référence les crédits en faveur des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat inscrits au budget de la Culture, sachant que ces crédits sont à 85 % destinés à des opérations effectuées sur des monuments dont les collectivités locales sont propriétaires.

Sur ces bases, votre rapporteur a reçu du ministère de la Culture les précisions suivantes (1) :

"S'agissant d'édifices classés parmi les Monuments Historiques, les collectivités apportent 50 % du coût des travaux, ce qui représente pour 1986 un montant de plus de 261 millions de francs.

"Les communes, généralement propriétaires des édifices et les départements se répartissent à peu près à parité cette dépense.

"En ce qui concerne les bâtiments inscrits sur l'inventaire supplémentaire des Monuments Historiques, la charge incombant aux collectivités locales est beaucoup plus importante, puisque l'Etat, en moyenne, ne participe qu'à 20 % du coût total des restaurations. En 1986, les collectivités locales ont ainsi fourni environ 185 millions de francs, la part des départements pouvant être évaluée à environ 15 %.

"Les opérations de réutilisation des Monuments Historiques concernent essentiellement des édifices inscrits sur l'inventaire supplémentaire des Monuments Historiques et appartenant à des collectivités locales, qui consacrent à leur réhabilitation 80 % du coût total des travaux. Leur apport s'est ainsi élevé en 1986 à 120 millions de francs.

"Les participations de l'Etat sur le Patrimoine rural non protégé sont en moyenne de 10 %, les collectivités locales ont donc financé en 1986 162 millions de francs de travaux sur ces édifices.

"Au total, ce sont près de 730 millions de francs que les budgets locaux ont supporté en 1986."

(1) Réponse au questionnaire budgétaire, projet de loi de finances pour 1988.

CHAPITRE II

Le dispositif du projet de loi

L'intervention publique en faveur du patrimoine monumental, dont les moyens juridiques, humains et financiers viennent d'être évoqués, souffre, depuis plusieurs années, d'une carence manifeste en matière de crédits budgétaires.

Cette carence a été, à maintes reprises, soulignée par votre Commission des Finances ; le patrimoine, en dépit de l'augmentation considérable du budget de la Culture en 1982 (doublement des moyens financiers du ministère), n'avait en effet pas été érigé en priorité jusqu'à une date récente, l'augmentation se faisant au profit de "l'innovation culturelle", qui concentrait la plupart des crédits nouveaux résultant de l'accroissement du budget.

Le redéploiement des crédits du ministère en faveur du patrimoine constitue donc aujourd'hui un impératif, auquel le projet de loi de programme répond (I). A cette évolution quantitative : s'ajoutent, en outre, diverses réformes qui garantissent une utilisation satisfaisante de cette masse de crédits en forte progression (II).

I - LE PROJET DE LOI PREVOIT UNE FORTE AUGMENTATION DES CREDITS

A. UN EFFORT SIGNIFICATIF

1) L'échéancier proposé par le projet

Le projet de loi de programme prévoit l'inscription au budget de la Culture, au cours des cinq années à venir, d'un montant d'autorisations de programme total égal à **5,145 milliards de francs**.

L'objectif, fréquemment évoqué ces dernières années, d'affecter au moins un milliard de francs par an au patrimoine est donc atteint.

L'échéancier proposé serait le suivant :

- 1988 = 931,3 millions de francs (soit une augmentation de 27 % par rapport à 1987),
- 1989 = 977,8 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1988 et de 33,6 % par rapport à 1987),
- 1990 = 1.026,7 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1989 et de 40,3 % par rapport à 1987),
- 1991 = 1.078 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1990 et de 47,3 % par rapport à 1987),

- 1992 = 1.131,9 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1991 et de 54,6 % par rapport à 1987).

Le programme retenu correspond donc à un accroissement annuel des crédits de 5 %, garantissant, au terme de la période, une augmentation de plus de la moitié des crédits d'équipement affecté au patrimoine monumental.

A supposer que le budget de la Culture reste constant, ce sont donc 57 % environ de ses crédits d'équipement qui seraient ainsi consacrés au patrimoine monumental en 1992, contre 32,9 % en 1987 et 46 % en 1988.

2) Le critère d'actualisation des crédits

Les lois de programme contiennent, de manière fréquente, un critère d'actualisation des crédits qu'elles proposent.

Le présent projet prévoit l'indexation des crédits pour les années ultérieures à 1988 sur l'évolution de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe.

Cet indice est, chaque année, retracé dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances (1).

S'agissant de crédits d'équipement, il paraît logique d'opter pour un critère d'indexation qui retrace les prix des biens d'équipement et non l'indice des prix à la consommation.

(1) En règle générale, dans le tableau des "ressources et emplois sur biens services", fourni dans l'annexe du rapport, imprimé sur papier bleu.

L'indice des prix de la formation brute de capital fixe et l'indice des prix à la consommation évoluent d'ailleurs de manière le plus souvent parallèle :

	Prix F.B.C.F.	Prix à la consommation
1984	+ 7,8 %	+ 7,6 %
1985	+ 5,4 %	+ 5,9 %
1986	+ 2,6 %	+ 2,7 %
1987	+ 2,7 %	+ 3,3 %

Il importe toutefois d'observer que l'indice retenu chaque année dans le rapport économique et financier est **prévisionnel** et indique parfois le souhaitable plus que le probable. Il est donc possible que l'échéancier et les taux de progression indiqués soient, en francs constants, approchés et non pas intégralement respectés.

B. LA REPONSE A UN IMPERATIF

1) L'évolution des besoins

L'évolution des besoins en crédits d'équipement est appréciée à partir d'un fichier, tenu par la direction du patrimoine, qui contient l'évaluation des "besoins en travaux" des monuments classés.

Les besoins sont divisés en besoins urgents et besoins non urgents.

Le total des besoins atteignait, en 1986, le coût global de 6 milliards de francs de travaux ; le coût des seules "urgences" s'élevait à 1,7 milliard de francs.

En raison de l'insuffisance des dotations, le ratio besoins / crédits budgétaires s'est dégradé ces dernières années.

Rapport besoins en travaux / crédits budgétaires

	Monuments appartenant à l'Etat	Monuments n'appartenant pas à l'Etat
1982	2,02	3,23
1983	2,35	3,61
1984	1,84	3,43
1986	2,52	3,29

Cette dégradation affecte particulièrement les monuments de l'Etat, en dépit d'un abaissement important du ratio en 1984 ; celui-ci a, à nouveau, en effet, fortement augmenté en 1986.

S'agissant des monuments n'appartenant pas à l'Etat, la situation est stabilisée : après une nette dégradation dans les années 1983 et 1984, le rapport est revenu, en 1986, à son niveau de 1982 ; il est nettement plus élevé, toutefois, qu'en 1980 (2,56).

Si la situation des monuments n'appartenant pas à l'Etat est, globalement, moins favorable (ratio plus élevé), elle est meilleure en matière de besoins urgents : le ratio s'élève en effet à 2,14 pour les monuments d'Etat contre 1,99 pour les monuments détenus par d'autres propriétaires.

2) La destination des crédits

o L'importance des besoins et la possibilité de voir survenir des "urgences" non prévues dans les cinq années à venir expliquent l'absence d'affectation précise des crédits prévus par le projet de loi de programme.

L'article premier du projet de loi indique simplement les grandes orientations de la répartition ; ne pourront, en effet, bénéficier des crédits prévus que :

- les monuments inscrits ou classés dont l'état nécessite des travaux importants,
- les grands sites archéologiques classés ou inscrits, aux fins de mise en valeur,
- les programmes généraux de travaux qui doivent être poursuivis, tant sur les monuments protégés que sur les édifices culturels de qualité architecturale non protégés et situés en milieu rural.

Ainsi, les monuments classés ou inscrits devraient bénéficier de l'essentiel des crédits. Les seuls monuments non protégés admis à la répartition des crédits sont en effet des édifices culturels situés en milieu rural.

Par ailleurs, la rédaction de l'article premier semble indiquer une priorité nette en faveur des monuments les plus menacés, parmi lesquels les cathédrales sont plus spécifiquement mentionnées.

Dès 1987, un "plan cathédrale" a en effet été mis en oeuvre, afin de parer aux besoins les plus urgents, d'assurer la sécurité des objets contre le vol et de restaurer orgues et vitraux.

Les cathédrales étant propriété de l'Etat, on peut craindre que le plan de sauvetage proposé ne se traduise par une forte augmentation des crédits qui sont consacrés aux monuments détenus par l'Etat.

Sans mésestimer la grande utilité du programme ainsi engagé, votre rapporteur émettra le souhait que les crédits de subventions destinés aux travaux portant sur des monuments dont l'Etat n'est pas propriétaire puissent augmenter, ou à tout le moins rester constants.

o Le projet de budget pour 1988 contient une première série d'indications sur la répartition des crédits.

Sur un montant total de 931 millions de francs d'autorisations de programme inscrites au titre de la première année d'exécution de la loi programme, sont en effet prévus :

- 682,3 millions de francs sur le chapitre 56-20, article 30, destinés à :

- . des travaux portant sur des monuments appartenant à l'Etat et, notamment, les cathédrales, les palais nationaux, les abbayes de Fontevault et du Mont Saint-Michel, le château de Chambord ;
- . les objets mobiliers, notamment ceux se trouvant dans les cathédrales et les orgues ;
- . des monuments n'appartenant pas à l'Etat ;
- 19 millions de francs en faveur des édifices non protégés, inscrits sur le chapitre 66-20, article 20 ;
- 67 millions de francs destinés à la restauration des façades du Louvre, inscrits sur le chapitre 66-20, article 80 ;
- 2,5 millions de francs de subventions pour les travaux effectués aux abords de monuments historiques ;
- 155 millions de francs pour les travaux de restauration effectués dans des monuments n'appartenant pas à l'Etat (chapitre 66-20, article 90).

La nomenclature budgétaire, qui n'isole pas les crédits de l'article 56-20-30 destinés aux monuments n'appartenant pas à l'Etat, ne permet pas plus que le projet de loi de programme de déterminer le montant réel des crédits affectés à ces monuments. Certes, les crédits sont isolés lorsque l'Etat n'assure pas la maîtrise d'oeuvre (article 66-20-90), mais l'effort global en faveur des monuments dont l'Etat n'est pas propriétaire reste inconnu ; on peut le regretter, même si l'utilisation des crédits doit pouvoir bénéficier d'une certaine souplesse.

II - LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCENT L'EFFICACITE DU DISPOSITIF

Corrélativement à l'effort budgétaire important qui est consenti au titre du projet de loi de programme, sont prévues diverses mesures d'accompagnement, dont la plupart sont déjà mises en oeuvre (A) ; dans ces conditions, le jugement d'ensemble porté par votre Commission des Finances sur le dispositif proposé ne peut, sous certaines réserves, qu'être très favorable (B).

A. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Ces mesures sont de deux ordres : la réforme de l'administration des monuments historiques, d'une part, celle de la procédure suivie, en matière de travaux sur les monuments classés, d'autre part.

1) L'administration des monuments historiques a fait l'objet de deux réformes récentes :

- d'une part, la carrière des inspecteurs des monuments historiques a été révalorisée (la transformation de dix emplois est, à ce titre, prévue au projet de budget pour 1988) ; en outre, leur mission a été précisée (mission de conseil du ministre sur l'exécution de la loi programme pour les inspecteurs généraux et mission générale de

surveillance et de conseil des inspecteurs, mission de conseil, de surveillance du patrimoine et de maîtrise d'oeuvre des travaux portant sur les objets mobiliers pour les autres membres du corps) ;

- d'autre part, le "numerus clausus", qui limitait à 40 le nombre des architectes des monuments historiques, a été supprimé ; cette dernière réforme garantit l'accroissement du nombre des postes mis au concours chaque année et devrait permettre de diminuer sensiblement les délais séparant la décision d'engager les travaux de la mise en oeuvre de ceux-ci.

En outre, la compétence territoriale des architectes peut désormais recevoir des dérogations pour les travaux sur les monuments n'appartenant pas à l'Etat.

2) Le régime des études et des travaux sur les monuments classés a également été réformé.

D'une part, l'exercice de la maîtrise d'oeuvre, confiée aux architectes en chef des monuments historiques a fait l'objet d'une clarification et, d'autre part, la rémunération au pourcentage du coût total des travaux a été abandonnée ; dorénavant, les architectes des monuments historiques devront s'engager sur un coût d'objectif, garantissant, en principe, une plus grande efficacité dans la conduite des travaux (durée et coût total).

B. L'APPRECIATION D'ENSEMBLE PORTEE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

o Votre Commission des Finances a estimé très significatif l'effort budgétaire auquel s'engage, par le projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental, l'Etat en faveur des monuments historiques.

Elle s'est en outre félicitée de la claire définition du champ d'application du projet : monuments historiques et objets mobiliers qui en sont le complément, d'une part, édifices culturels ruraux non protégés, d'autre part.

Elle a, dans ces conditions, estimé que toute dérive dans l'utilisation des crédits était, semble-t-il, exclue.

o Elle souhaite que le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement atteigne un niveau satisfaisant et, corrélativement, que la consommation des crédits soit améliorée, tant pour les crédits d'entretien que pour les crédits d'équipement. La destination des crédits de réutilisation pourrait, en outre, utilement être précisée.

Les réformes intervenues récemment dans les procédures de mise en oeuvre des travaux programmés semblent garantir des améliorations en ces domaines.

o Elle regrette que l'affectation des crédits n'ait pu être précisée et souhaite que l'importance des besoins urgents portant sur les monuments dont l'Etat est propriétaire ne se traduise pas par une dégradation des taux de subvention pour les autres travaux.

o Elle préconise, enfin, d'assortir les engagements budgétaires prévus par des dispositions fiscales favorisant les propriétaires privés de monuments historiques.

Certes, le régime fiscal de ceux-ci n'est pas défavorable (cf. infra, chapitre premier); il peut, toutefois, sembler utile de le compléter par une disposition prévoyant l'exonération de droits de mutations à titre gratuit pour les monuments ouverts au public. Une telle disposition aurait trois types d'effets bénéfiques :

- elle allègerait la charge des propriétaires, qui est souvent considérable ;
- elle constituerait une incitation à l'ouverture au public des monuments ;
- elle inciterait également les propriétaires à demander le classement ou, surtout, l'inscription des monuments

actuellement non protégés, ce qui permettrait l'élargissement du patrimoine sauvegardé.

En outre, il est apparu utile de prévoir l'exonération d'impôt sur le revenu des excédents éventuellement dégagés par la gestion d'un monument ouvert au public, en cas d'engagement de réutilisation du bénéfice ainsi dégagé à la réalisation de travaux de rénovation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Catégories de monuments susceptibles de bénéficier des crédits prévus par la présente loi

Cet article fixe la liste des catégories de monuments susceptibles de bénéficier des crédits prévus par l'article 2.

Il s'agit :

- des monuments classés ou inscrits et des objets mobiliers qui en sont le complément,
- des grands sites archéologiques classés ou inscrits,
- des édifices culturels de qualité architecturale situés en milieu rural.

La liste ainsi proposée semble garantir l'absence de détournement des crédits à des fins autres que la protection du patrimoine monumental au sens strict du terme.

L'article premier indique par ailleurs que les crédits seront, d'une part, utilisés à des travaux de restauration urgents et, d'autre part, à la poursuite du programme normal de rénovation et de réutilisation des monuments historiques.

Parmi les monuments devant bénéficier de travaux de restauration urgents, les cathédrales et les parcs et jardins historiques sont plus spécialement mentionnés.

Sans qu'il soit possible de mettre en doute l'utilité évidente de cette action, il faut souhaiter également que le taux des subventions allouées aux collectivités locales et aux propriétaires privés puisse augmenter ou, à tout le moins, être maintenu.

Votre Commission des Finances a adopté conforme cet article.

Article 2

Echéancier des crédits et indexation de ceux-ci

Cet article prévoit un échéancier des crédits garantissant une progression importante des autorisations de programme affectées aux monuments dont les catégories sont déterminées à l'article premier.

Tout en souhaitant que cet échéancier puisse être respecté, avec une couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement et un taux de consommation des crédits satisfaisants, votre Commission des Finances a adopté conforme l'article 2.

Article 3

Rapport sur l'exécution de la loi de programme

Cet article prévoit l'obligation, pour le Gouvernement, de déposer chaque année avant le début de la session budgétaire du Parlement, un rapport sur l'exécution de la loi. Ce rapport doit, en outre, retracer l'incidence des majorations de crédits d'équipement sur l'évolution des crédits de fonctionnement affectés au patrimoine monumental (crédits de personnel, de fonctionnement courant et d'entretien).

Votre Commission des Finances a adopté un amendement à cet article, prévoyant une nouvelle rédaction qui précise le contenu et la portée du rapport ; l'évolution des reports de crédits et des taux moyens des subventions allouées aux propriétaires de monuments historiques seraient ainsi indiqués, de même que la liste des opérations financées.

Texte de l'amendement

Rédiger ainsi cet article :

Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur l'exécution de la présente loi.

Ce rapport indique, département par département, la liste des opérations financées au titre de l'exercice précédent et programmées pour l'exercice en cours.

Il mentionne le montant des crédits reportés au titre de l'exercice précédent.

Il fait apparaître l'incidence des dispositions financières arrêtées à l'article 2 sur l'évolution des crédits de fonctionnement

en personnel, en matériel et fonctionnement courant et en entretien.

Il retrace l'évolution des taux moyens des subventions allouées par l'Etat pour les travaux d'entretien, de restauration et de réutilisation des monuments classés et inscrits à l'inventaire supplémentaire dont l'Etat n'est pas propriétaire.

Il contient en outre toute indication nécessaire sur l'évolution des dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur du patrimoine et sur la situation de celui-ci.

Article additionnel après l'article 3

Votre Commission des Finances a adopté, après l'article 3, un article additionnel prévoyant, sous certaines conditions, l'exonération des monuments classés ou inscrits des droits de mutation à titre gratuit, ainsi que des biens mobiliers qui en sont le complément.

Seuls les monuments ouverts à la visite seraient exonérés, le droit de visite du public étant assuré dans le cadre d'une convention passée avec l'administration, conforme à une convention type.

En cas de non-respect des obligations fixées par la convention, les biens exonérés seraient immédiatement soumis aux droits de mutation, sur la base de la valeur atteinte par le bien au jour où la convention a cessé d'être respectée ou de la valeur au jour de la transmission, si celle-ci est supérieure.

L'adoption de ce dispositif devrait avoir trois effets bénéfiques :

- l'incitation à l'ouverture à la visite des monuments,
- l'incitation à demander le classement ou l'inscription, qui permettra l'extension du patrimoine protégé,
- l'allègement des charges des propriétaires.

Son coût, en termes de moins-values fiscales, sera très faible (inférieur à 30 millions de francs par an) et sera aisément couvert par une augmentation de 0,3 point du droit de timbre sur le loto.

Texte de l'article additionnel

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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 passé avec l'Etat une convention prévoyant notamment les modalités de l'accès du 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. Pour compenser la perte de ressources résultant du I. ci-dessus, le taux du droit de timbre mentionné à l'article 919 A du Code général des impôts est porté à 3,8 %.

Article additionnel après l'article 3

Exonération des excédents provenant de la gestion d'un monument protégé en cas d'affectation à des travaux de restauration

Votre Commission des Finances a adopté, après l'article 3, un article additionnel tendant à prévoir l'exonération, sous certaines conditions, des excédents provenant de la gestion d'un immeuble classé ou inscrit ouvert au public.

Ces excédents pourraient être exonérés d'impôt sur le revenu lorsque leur bénéficiaire s'engage, par une convention, à les affecter à des travaux de restauration portant sur le monument.

Seuls les monuments agréés par le ministre de la Culture pourraient bénéficier de ce dispositif.

Les monuments permettant de dégager des excédents étant rares, le coût de ce dispositif sera infime ; il constituera néanmoins une incitation à effectuer, le cas échéant, des travaux de restauration.

Texte de l'article additionnel

Après l'article 3, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. Il est inséré dans le Code général des impôts un article 14 bis nouveau ainsi rédigé :

"Art. 14 bis.- Les excédents provenant de la gestion d'un immeuble classé monument historique ou inscrit à l'inventaire supplémentaire ouvert au public ne sont pas

compris dans l'assiette de l'impôt, lorsque leur bénéficiaire s'engage, par une convention passée avec l'administration, à affecter ces excédents à des travaux de restauration de l'immeuble, qui doivent être entrepris avant la fin de l'exercice suivant.

"Seuls les contribuables dont l'immeuble a fait l'objet d'un agrément par le ministre de la Culture peuvent bénéficier des dispositions de l'alinéa qui précède.

"Les dispositions du présent article sont applicables aux associés d'une société civile immobilière dont l'objet exclusif est la gestion d'un immeuble répondant aux conditions des alinéas qui précèdent."

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 3 novembre sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen pour avis, sur le rapport de M. Raymond Bourguine, du projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental (Sénat n° 6, 1987-1988).

M. Raymond Bourguine a présenté les principales conclusions de son rapport.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, s'est engagé un débat auquel ont participé MM. Jacques Descours Desacres, Christian Poncelet, Maurice Lombard et Raymond Bourguine.

La Commission a ensuite adopté sans modification les articles premier et 2 du projet.

A l'article 3, elle a adopté un amendement prévoyant une nouvelle rédaction de l'article et précisant la nature des renseignements devant être fournis au Parlement.

Après l'article 3, elle a adopté deux articles additionnels tendant, pour le premier, à exonérer sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit les monuments classés ou inscrits ouverts au public et, pour le second, à exonérer d'impôt sur le revenu les excédents provenant de la gestion d'un monument classé ou inscrit, en cas de réaffectation de ces excédents à des travaux de restauration.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.