

PLF 2024 - L'AVIS DE LA COMMISSION SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME PATRIMOINES

La progression continue des crédits du programme 175 depuis plusieurs années, poursuivie en 2024 dans des proportions significatives (+ 8 % en crédits de paiement et + 33 % en autorisations d'engagement), témoigne de **la place de choix occupée par le patrimoine au sein de la politique culturelle**. Même si les deux tiers des revalorisations qui interviendront en 2024 visent à compenser l'inflation et la hausse du point d'indice, **de nouveaux crédits sont également débloqués pour la réalisation de grands projets d'investissement**, à l'instar de la restauration de l'abbaye de Clairvaux, de la rénovation du Centre Pompidou ou de l'extension du site des archives à Pierrefitte-sur-Seine.

Alors que l'année 2024 devrait être marquée par la réouverture au public de la cathédrale Notre-Dame de Paris, **le patrimoine religieux des petites communes devrait bénéficier d'un plan d'actions**, dans la droite ligne des recommandations formulées par la commission sur le patrimoine religieux en péril en juillet 2022.

Malgré la priorité accordée à l'enjeu de la rénovation énergétique des logements au sein de ce projet de loi de finances, la mise en place de politiques permettant de concilier cet impératif avec la préservation du patrimoine bâti tarde à se matérialiser. Afin de réduire les surcoûts que peuvent présenter des solutions adaptées, **la rapporteure propose, avec le soutien de la commission, d'étendre le label de la Fondation du patrimoine aux travaux intérieurs conduits sur des immeubles patrimoniaux à des fins de rénovation énergétique**.

La commission alerte sur les tensions et les grandes mutations que connaît le secteur de l'archéologie préventive et appelle à la plus grande vigilance concernant l'avenir des services d'archéologie de collectivités territoriales.

1. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS POUR LES PATRIMOINES QUI DEMEURENT UNE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE CULTURELLE



De l'ensemble des crédits qui relèvent du ministère de la culture, **le programme « Patrimoines » reste non seulement le plus richement doté**, avec près de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) et de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE), **mais il est aussi celui qui connaît la plus forte croissance (+ 8 % en CP, + 33 % en AE)**, même si les différentes actions en bénéficient inégalement.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI2023	PLF2024	Évolution	LFI2023	PLF2024	Évolution
1 - Monuments historiques	490,5	523,1	6,6 %	466,6	507,7	8,8 %
2 - Architecture et espaces protégés	36,7	37,8	3,0 %	36,7	37,8	3,0 %
3 - Musées	387,7	655,4	69,0 %	394,4	431,1	9,3 %
4 - Archives	29,1	82,3	182,8 %	34,7	36,5	5,2 %
8 - Enrichissement des collections	9,8	9,8	0,0 %	9,8	9,8	0,0 %
9 - Archéologie préventive	157,9	167,9	6,3 %	157,8	167,7	6,3 %

D'après le ministère de la culture, **trois priorités** ont guidé la construction du budget des patrimoines en 2024 :

- ① intégrer les paramètres économiques de hausse des prix ;
- ② accompagner les dispositifs et les projets d'investissement patrimoniaux, à la fois dans les territoires et au titre des grands projets ;
- ③ accompagner la transformation des établissements publics.

Cette revalorisation des crédits appelle **plusieurs observations** :

- Les deux tiers des crédits supplémentaires en CP sont destinés à **atténuer l'impact de l'inflation (46 %)** et à **compenser l'augmentation du point d'indice (21 %)**.

Cet apport de nouveaux crédits se justifie au regard, d'une part, du fort impact de la hausse des coûts des matières premières et de l'énergie sur la conduite des chantiers de restauration, et, d'autre part, du nombre élevé d'opérateurs portés par le programme (18).



des crédits du programme au titre de l'inflation

Le ministère de la culture indique que les contraintes budgétaires auxquelles il fait face **ne lui permettent de compenser que de manière très partielle l'inflation et qu'il a fait le choix de privilégier les crédits d'investissement** (travaux de restauration). Il reconnaît que les budgets de fonctionnement des services à compétence nationale n'ont pas bénéficié de compensations suffisantes et que la situation financière fragile de certains musées à la suite de la crise sanitaire aurait justifié un soutien supplémentaire.

➤ Plus de 60 % des crédits supplémentaires en AE et 13 % en CP s'expliquent par **le prochain lancement du chantier du Centre Pompidou**.

L'opérateur bénéficie de l'ouverture de 225 millions d'euros en AE et de 7,4 millions d'euros en CP au titre de son chantier de rénovation. Il voit par ailleurs sa subvention revalorisée de 4 millions d'euros afin de faciliter son fonctionnement pendant sa fermeture, qui devrait intervenir après les Jeux olympiques en 2024, les travaux devant s'étaler entre 2026 et 2030.

À l'inverse, quatre établissements (le Louvre -3,7M€ ; le Centre des monuments nationaux -1,7M€ ; le château de Versailles -0,67M€ ; le musée du Quai Branly -0,4M€) voient leurs subventions pour charges de service public réduites, hors mesures correctrices de l'inflation, afin d'assurer la soutenabilité des mesures nouvelles inscrites en 2024. Cette évolution devrait s'accompagner d'une **prochaine réforme des tarifs d'entrée**. La commission sera vigilante à ses détails compte tenu de l'importance à préserver l'accès le plus large aux lieux de culture.

Par ailleurs, **les crédits de l'action 8 relative aux acquisitions des collections publiques restent stables** à près de 10 millions d'euros. Ce niveau est inchangé depuis 2017 malgré l'envolée des prix sur le marché de l'art. Depuis plusieurs années, le mécénat (dispositif « trésor national ») et les dons et legs en numéraire jouent un rôle croissant dans les modalités d'enrichissement des collections des musées nationaux.

➤ **Le poids des grands projets dans les mesures nouvelles est élevé, avec plus de 80 % des crédits ouverts en AE et de 25 % des crédits programmés en CP**

Une attention particulière est accordée au financement de grands projets en régions (60 % des crédits en CP), avec la restauration de la cathédrale de Nantes, celle du grand cloître de l'ancienne abbaye de Clairvaux et celle du château de Gaillon. En revanche, 98 % des AE inscrites concernent des projets franciliens (Centre Pompidou, Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, palais de la Cité, construction du musée-mémorial du terrorisme, Palais de la porte dorée, musée Guimet), ce qui signifie qu'**il faut s'attendre dans les années à venir à ce que l'Île-de-France absorbe une part croissante des crédits**.

Hors grands projets, l'effort en direction des monuments historiques n'appartenant pas à l'État (+ 2M€ au bénéfice du fonds incitatif et partenarial), est moindre que celui consenti en direction des monuments historiques de l'État (+ 17M€).

Les crédits destinés à l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'État sont même réduits d'un million d'euros (- 4 %), en contradiction avec la position constante exprimée par la commission de mieux orienter la politique vers la prévention. Si le niveau de la dotation inscrite en 2024 apparaît conforme au montant des crédits effectivement consommés ces dernières années au titre de l'entretien des monuments historiques des collectivités territoriales et des personnes privées (19,5 millions d'euros en 2022 sur les 23,1 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances), on peut s'interroger sur les raisons qui expliquent cette sous-consommation.

Bien que les difficultés rencontrées par les services de l'État pour inciter les autres catégories de propriétaires à engager des travaux puissent en être à l'origine, **le niveau des effectifs dans les services déconcentrés de l'État reste un sujet de préoccupation**, dont la commission s'était fait l'écho dans son avis l'an passé¹. Le ministère de la culture indique que les emplois dans les services déconcentrés sont sanctuarisés depuis plusieurs années et que de nombreux postes vacants devraient être pourvus d'ici la fin de l'année suite aux concours d'ingénieurs et de techniciens organisés cette année. La commission réitère son souhait qu'**une vigilance particulière reste accordée à cet enjeu.**

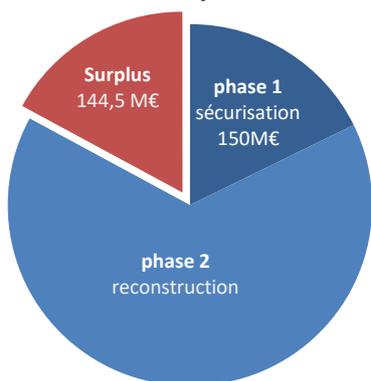
2. LE PATRIMOINE RELIGIEUX AU CŒUR DE L'ACTUALITÉ

A. RÉOUVERTURE DE NOTRE-DAME FIN 2024 : ET APRÈS ?

Alors que la deuxième phase du chantier de Notre-Dame de Paris devrait s'achever d'ici début décembre 2024 pour permettre, comme prévu, sa réouverture au public à cette date, **se pose la question de la poursuite du chantier au-delà et des modalités de sa prise en charge.**

Le ministère de la culture estime que la restauration de la cathédrale ne pourra pas s'arrêter à sa réouverture. Il fait valoir que le grand public ne comprendrait pas que les extérieurs de la cathédrale, dont la restauration était nécessaire avant l'incendie et dont l'état a été aggravé par le sinistre, soient laissés en l'état, alors même que les abords de la cathédrale doivent, en tout état de cause, faire l'objet de travaux conduits par la ville de Paris à compter de 2025. Il ajoute que la poursuite de la restauration permettrait de prolonger l'existence de l'établissement public mis en place à la suite de l'incendie, lui permettant d'assurer parallèlement le rodage des dispositifs de sécurité qu'il a mis en place.

L'utilisation du produit de la souscription nationale



Prenant appui sur les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son deuxième bilan du chantier de Notre-Dame, publié en octobre 2022, le ministère défend l'idée d'**affecter le surplus de la souscription nationale**, dont le montant pourrait s'établir à 144,5 millions d'euros, **au financement d'une troisième phase de travaux** qui concerneraient ses élévations (chevet, transept, sacristie, nef) et la restauration des arcs-boutants, et dont l'État compléterait la prise en charge une fois le solde épuisé. Le chiffrage de cette nouvelle phase est en cours.

Si la rédaction de l'article 2 de la loi du 29 juillet 2019 ne s'oppose pas à l'affectation du surplus à la poursuite de la restauration de Notre-Dame, dans la mesure où il ne précise pas que l'objet de la souscription se limiterait aux seules restaurations consécutives à l'incendie, la commission estime qu'il serait **nécessaire de s'assurer de l'accord préalable des grands mécènes et des fondations** avant de s'engager dans cette voie.

La commission espère que les marges de manœuvre financières dégagées, le cas échéant, par l'État seront consacrées au financement d'autres projets patrimoniaux.

¹ [Avis](#) n° 120 (2022-2023) de Mme Sabine Drexler sur les crédits du programme « Patrimoines » - PLF 2023.

B. UN EFFORT PARTICULIER EN DIRECTION DU PATRIMOINE RELIGIEUX DES PETITES VILLES ET DES ZONES RURALES

Suite au rapport d'information de Pierre Ouzoulias et Anne Ventalon de juillet 2022 sur le patrimoine religieux en péril¹, le Président de la République a annoncé, le 5 juin 2023 au Mont-Saint-Michel, une mobilisation de l'État en faveur du patrimoine religieux, dont il a précisé les contours le 15 septembre à l'occasion des Journées européennes du patrimoine.

Les trois principaux volets du plan d'actions du Gouvernement

- **Un volet « protection »** avec le lancement d'une **campagne de protection au titre des monuments historiques** d'édifices culturels publics ou privés mettant l'accent sur ceux situés dans les petites communes (moins de 10 000 habitants) et construits aux XIX^e et XX^e siècles.

- **Un volet financier**, reposant, d'une part, sur une plus grande mobilisation par les préfets de la **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** et la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** en faveur de la rénovation du patrimoine religieux appartenant à des communes rurales² et, d'autre part, sur la **mise en place d'une collecte nationale de dons** gérée par la Fondation du patrimoine pour une période de quatre ans reconductible, afin de financer les travaux de conservation d'édifices religieux, protégés ou non au titre des monuments historiques, et affectés ou non à un culte, situés dans des communes de moins de 10 000 habitants en métropole et de moins de 20 000 en Outre-mer.

La sélection des projets soutenus devrait tenir compte de leur intérêt patrimonial et culturel, de la maturité du projet de conservation ou de restauration ou du besoin d'ingénierie, de la capacité d'autofinancement des porteurs de projet, du degré de protection des sites et de subvention des opérations, de la recherche d'un équilibre géographique et d'une représentation de l'ensemble des cultes, du projet de valorisation ou de réutilisation s'il y a lieu (attention portée aux « usages compatibles »), et de l'impact de la restauration sur l'attractivité des territoires et le tourisme local.

- **Un volet « ingénierie »** avec, d'une part, la possibilité d'**allouer jusqu'à 10 % du montant de la collecte aux études et à l'ingénierie** de façon à mieux accompagner les élus dans leurs projets de restauration d'édifices religieux, et d'autre part, la **mise à disposition** des communes rurales par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) **de chefs de projets** dans le cadre du programme « Villages d'avenir ».

La commission salue ces différentes mesures qui devraient permettre aux maires d'être mieux accompagnés dans la charge de la restauration et de l'entretien de leur patrimoine religieux. L'amélioration du repérage des édifices et des objets mobiliers religieux, en partenariat avec les services régionaux de l'inventaire, et le lancement d'une nouvelle campagne de classement et d'inscription du patrimoine religieux ciblée autour des catégories les plus en danger, à l'instar de celui des XIX^e et XX^e siècles, constituaient des recommandations fortes de la mission d'information conduite par Pierre Ouzoulias et Anne Ventalon. La commission insiste également sur la nécessité d'apporter une attention particulière à la question du patrimoine religieux juif dans le Grand-Est pour lequel la ministre de la culture a indiqué qu'une campagne thématique avait été lancée.

La mise en place d'une collecte nationale permet de **compléter utilement le panel d'outils de financement déjà disponibles** en l'orientant spécifiquement vers le patrimoine des plus petites collectivités, souvent plus menacé. L'appel public à la générosité constitue par ailleurs un moyen d'apporter une plus grande visibilité à la cause de la sauvegarde du patrimoine religieux. On peut espérer que le tour de table financier soit, de ce fait, plus facile à boucler pour les projets qui seront sélectionnés dans le cadre de la collecte.

¹ [Rapport d'information n° 765](#) (2021-2022) du 6 juillet 2022 de M. Pierre Ouzoulias et Mme Anne Ventalon, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le patrimoine religieux en péril.

² D'après les chiffres communiqués par le ministère de la culture, environ 50 millions d'euros seraient alloués aujourd'hui chaque année au patrimoine religieux par le biais des crédits de ces deux dotations.

Compte tenu des objectifs ambitieux assignés à la collecte (200 millions d'euros d'ici quatre ans¹), **le relèvement à 75 % du taux de la réduction d'impôt accordée aux particuliers**, dans la limite de 1 000 euros par an, prévu à l'article 3 *quinquies* du présent projet de loi jusqu'à fin 2025, paraît **opportun afin de la rendre plus attractive et de lui permettre de jouer le rôle de solidarité territoriale escompté**. Le risque pourrait être sinon que les donateurs privilégient les souscriptions consacrées à la restauration d'un édifice spécifique relevant de leur patrimoine de proximité plutôt que d'abonder un fonds au sein duquel ils ignorent la destination précise de leur don.

Au regard des crédits déjà disponibles en faveur du patrimoine protégé, il serait **souhaitable que le produit de la collecte bénéficie en priorité à des édifices culturels non protégés**, généralement moins soutenus. Une telle priorité pourrait permettre d'interpréter la création de cette collecte nationale comme le signe d'un réengagement de l'État, *via* la réduction d'impôt accordée, dans la sauvegarde du patrimoine non protégé, plutôt que comme un moyen de partager davantage la charge de l'entretien et de la restauration du patrimoine protégé avec le grand public.

En l'absence actuelle de détails sur les règles d'éligibilité à la collecte qui seront définies, la commission souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de tenir compte du régime particulier en vigueur en Alsace-Moselle**, où les édifices culturels ne sont pas la propriété des communes mais de personnes publiques (notamment fabriques et consistoires).

La volonté de mettre en place un dispositif simple et lisible a dicté la décision du Gouvernement d'accorder à un seul acteur l'exclusivité de la collecte. Le maillage territorial de la Fondation du patrimoine, son expérience dans l'organisation de souscriptions en faveur du patrimoine bâti des collectivités territoriales et la notoriété qu'elle a acquise auprès du grand public autour du Loto du patrimoine ont conduit à la privilégier. Il serait néanmoins souhaitable, compte tenu de la grande **expertise dont disposent plusieurs fondations et associations dans la sauvegarde du patrimoine religieux**, à l'image de la Sauvegarde de l'art français, de l'Observatoire du patrimoine religieux ou des Vieilles maisons françaises, qu'elles puissent être **associées à l'identification des projets et à la mise en œuvre des opérations**.

La mission d'information sur le patrimoine religieux en péril avait identifié le déficit d'ingénierie des communes comme un frein à la sauvegarde du patrimoine religieux au moins aussi important que la problématique du financement. Si la création de la collecte permettra de débloquer des moyens spécifiques à cet enjeu et que certaines communes rurales pourront bénéficier d'un accompagnement en ingénierie grâce au lancement du programme « Villages d'avenir », **il reste que le problème d'ingénierie se pose de manière plus globale et nécessite de trouver des réponses pérennes et accessibles à toutes les communes**, y compris celles qui ne seront sélectionnées, ni dans le cadre de la collecte, ni dans le cadre du programme de l'ANCT.

La commission demeure convaincue que les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) pourraient jouer un rôle central pour résorber ces difficultés, compte tenu de la mission de conseil et d'accompagnement qui leur est assignée auprès des élus dans l'objectif de garantir la qualité architecturale, urbaine et paysagère. Malgré l'obligation prévue par l'article 6 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, plusieurs départements ne disposent toujours pas d'une telle structure.

Leur financement est par ailleurs aléatoire selon les départements, alors que la loi autorise le prélèvement d'une part départementale de la taxe d'aménagement pour assurer leur financement. Face à l'impossibilité, du fait de l'article 40 de la Constitution, de déposer un amendement fixant un taux plancher à cette part départementale dans les départements dotés d'un CAUE, la commission ne peut qu'exhorter les départements à **veiller au bon financement de ces organismes**, à l'heure où l'Assemblée des départements de France réfléchit, à juste titre, à l'idée de redonner aux départements un rôle pivot dans la politique de préservation et de valorisation du patrimoine de proximité.

¹ 750 000 euros auraient été collectés entre le 15 septembre et le 30 octobre 2023.

3. PATRIMOINE ET RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE : UNE LENTE PRISE DE CONSCIENCE

A. DES AVANCÉES TEMPÉRÉES PAR LE REFUS DE RÉVISER LES MODALITÉS DE CALCUL DU DIAGNOSTIC DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE

Depuis l'alerte lancée par la commission il y a un an dans son rapport pour avis sur les crédits des patrimoines pour 2023 et le rapport d'information sur le patrimoine et la transition écologique¹ publié en juin dernier, des progrès ont été enregistrés dans un certain nombre de directions :

- **les échanges entre le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministère de la culture se sont intensifiés** et le ministère de la culture paraît désormais correctement associé aux réflexions sur le volet affectant le patrimoine bâti ;
- **un vrai travail a été engagé afin de garantir la formation des acteurs de la transition écologique aux spécificités du bâti ancien** : publication en juillet d'un arrêté définissant les critères de certification des diagnostiqueurs ; définition en cours du contenu de la formation des diagnostiqueurs ; publication à venir de règles relatives à la formation des auditeurs énergétiques ; révision en cours des guides relatifs aux diagnostics de performance énergétiques (DPE), aux audits et aux prescriptions de travaux afin d'y intégrer des éléments tenant compte des caractéristiques du bâti ancien ; développement d'une offre de formations spécifiques dans les catalogues de l'École de Chaillot, de l'Institut national du patrimoine et de la direction générale des patrimoines ;
- **la création d'un portail internet conjoint** aux deux ministères a été décidée afin de mettre à disposition des porteurs de projets, des élus et des professionnels du patrimoine, de l'architecture et du bâtiment l'ensemble des ressources déjà disponibles en matière d'adaptation du bâti ancien aux enjeux de la transition écologique et de bonnes pratiques de rénovation énergétique dans un contexte patrimonial.

En revanche, deux enjeux paraissent encore en suspens :

- **la révision du DPE**

Elle est refusée par le ministère de la transition écologique qui estime que ses modalités de calcul retranscrivent de façon satisfaisante les caractéristiques thermiques d'un bâtiment depuis sa révision en 2021. **Il s'agit d'une réelle déception pour la commission, qui considère que cet instrument reste perfectible pour rendre compte des performances du bâti ancien.** L'une des explications avancées pour justifier les mauvaises performances du bâti ancien en comparaison des autres types de bâti serait que le diagnostiqueur associe le plus souvent des « valeurs par défaut », évidemment grevées des performances les plus mauvaises, aux matériaux utilisés dans le bâti antérieur à 1948, faute de pouvoir les identifier dans le *corpus* de matériaux préenregistrés dans la feuille de calcul.

Le référencement exhaustif des matériaux anciens dans cette feuille de calcul constitue un enjeu fondamental. Toutefois, **celui-ci devrait être réalisé dans le cadre d'un DPE spécifique qui ne concernerait que les bâtiments à intérêt patrimonial préalablement identifiés dans le cadre d'un inventaire intégré dans les documents d'urbanisme**, permettant ainsi de reconnaître les qualités bio-climatiques intrinsèques de ce type de bâti.

Un certain nombre de partenaires comme le Centre de ressources pour la réhabilitation responsable du bâti ancien (CREBA), l'Agence de la transition écologique (ADEME) ou des associations de protection du patrimoine pourraient apporter leur expertise pour réaliser ce travail d'élaboration d'un DPE patrimonial, charge aux ministères de leur fixer un seuil admissible en termes de performance énergétique.

Les logements, notamment en centre-bourgs, resteraient ainsi occupés et entretenus.

¹ [Rapport d'information n° 794](#) (2022-2023) de Mme Sabine Drexler sur le patrimoine et la transition écologique.

➤ le meilleur accompagnement des collectivités territoriales dans l'identification du bâti à préserver

Si les outils permettant d'identifier finement le patrimoine à préserver existent (protection au titre de « site patrimonial remarquable », possibilité d'identifier dans leur plan local d'urbanisme des éléments de patrimoine à protéger et conserver), **les élus ont encore du mal à s'en emparer faute d'ingénierie suffisante.**

La réponse de l'État à ces problèmes d'ingénierie reste encore modeste :

- **sur le plan financier** : d'une part, la revalorisation d'un million d'euros des crédits destinés aux études et travaux en espaces protégés, inscrits sur l'action 2 « Architecture et espaces protégés », reste très en deçà des besoins en termes de création de nouveaux sites patrimoniaux remarquables, d'actualisation des anciens plans de gestion et d'élaboration de périmètres délimités des abords. Ce montant correspond, d'après Sites et Cités remarquables, au coût de financement de deux études préalables à la mise en place d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. D'autre part, le ministère de la culture indique que les crédits du programme n'ont pas vocation à financer l'élaboration d'un PLU patrimonial ;
- **sur le plan technique** : compte tenu des tensions sur les effectifs, les services patrimoniaux de l'État (directions régionales des affaires culturelles et unités départementales du patrimoine et de l'architecture) manquent de temps pour accompagner les collectivités sur des questions qui concernent le patrimoine non protégé. Comme les services régionaux de l'inventaire, ils peuvent fournir des fiches d'inventaire sur lesquelles pourront s'appuyer les communes pour mieux identifier les éléments de patrimoine à préserver. Sur cette question de transition écologique du bâti ancien, les CAUE, le CREBA, les associations comme Maisons paysannes, les réseaux d'échanges à l'instar des Sites et cités remarquables ou des Villes et pays d'art et d'histoire, doivent être promus pour contribuer à sensibiliser les élus et à diffuser les bonnes pratiques de rénovation respectueuse du patrimoine bâti.

B. UN ENJEU FINANCIER SPÉCIFIQUE ENCORE PEU PRIS EN COMPTE

Malgré la priorité accordée à la rénovation énergétique dans le projet de loi de finances pour 2024 (+ 1,6 milliard d'euros d'engagement), aucune aide spécifique au bâti ancien n'est mise en place dans le but de s'assurer que les travaux de rénovation énergétique réalisés seront adaptés à cette typologie. Le ministère de la transition écologique considère que l'obligation d'accompagnement associée à l'aide MaPrimeRénov' à compter du 1^{er} janvier 2024 est une garantie suffisante à la réalisation de travaux de rénovation respectueux des caractéristiques de chaque bâti.

Les deux ministères se seraient néanmoins engagés à travailler ensemble pour faire évoluer la liste des travaux de rénovation énergétique éligibles aux aides, primes et dispositifs fiscaux afin que soient mieux pris en compte les travaux respectueux du bâti ancien. Ces travaux, qui ont vocation à être menés en partenariat avec l'ADEME et le Centre scientifique et technique du bâtiment, n'ont pas encore été lancés. Il s'agit d'un **enjeu fondamental et urgent afin d'éviter que le patrimoine ne se dégrade.**

La commission de la culture avait identifié plusieurs leviers fiscaux susceptibles d'être adaptés dans le but de faciliter une rénovation énergétique du bâti ancien plus respectueuse de ses caractéristiques patrimoniales, en permettant une meilleure prise en charge des surcoûts : les dispositifs « **Malraux** » et « **Denormandie dans l'ancien** », d'une part, et le **label de la Fondation du patrimoine**, d'autre part.

➤ Une adaptation des dispositifs « Malraux » et « Denormandie » suspendue aux résultats de l'évaluation interministérielle en cours

Compte tenu de l'évaluation actuellement menée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires culturelles sur ces deux dispositifs fiscaux, il apparaît préférable d'en attendre les conclusions avant de déterminer les évolutions les plus appropriées de ces deux dispositifs.

➤ Une première réponse possible *via* le label de la Fondation du patrimoine

La Fondation du patrimoine peut délivrer depuis plusieurs années un label aux propriétaires d'immeubles qui ouvre droit à des avantages fiscaux en cas de travaux de restauration¹. Ce label joue donc un **rôle incitatif majeur dans la sauvegarde du patrimoine non protégé** au titre des monuments historiques. Mais **l'avantage fiscal reste limité aux travaux extérieurs**. Il ne peut donc pas être mobilisé pour des travaux de rénovation énergétique qui porteraient sur les parties intérieures de l'immeuble dans le but d'en préserver l'aspect extérieur.

Le rapporteur, avec le soutien de la commission, a souhaité déposer un amendement au présent projet de loi de finances dans le but d'étendre l'avantage fiscal du label aux travaux intérieurs réalisés à des fins de rénovation énergétique. Cet outil lui apparaît d'autant plus pertinent pour favoriser des rénovations qui soient de qualité sans être exagérément dispendieuses que la loi impose à la Fondation du patrimoine de financer *a minima* 2 % du montant des travaux pour que l'avantage fiscal puisse s'appliquer : cette disposition l'incite à la plus grande vigilance dans l'attribution de son label.

Le rapporteur saisit cette occasion pour alerter sur les **problèmes soulevés par la nouvelle rédaction de l'article 41 I bis de l'annexe III du code général des impôts**, modifiée par le décret n° 2023-103 du 16 février dernier, qui impose désormais que l'ensemble des subventions accordées aux travaux portant sur des immeubles labellisés, quelle qu'en soit la personne à l'origine (État, collectivités territoriales, associations, fondations...), soit versé par la Fondation du patrimoine pour que le propriétaire soit autorisé à déduire 100 % de ses charges lorsque le montant des subventions dépasse 20 % du coût du projet. Il en découle une perte de visibilité du soutien des collectivités territoriales, qui pourrait les conduire à réduire le niveau de leur accompagnement, au détriment de la préservation du patrimoine. **Le rapporteur demande la modification de ces dispositions réglementaires à brève échéance.**

4. ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE : UN AVENIR À SURVEILLER

A. UNE CROISSANCE DES CRÉDITS DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE DANS UN CONTEXTE DE FORTES TENSIONS

La croissance des crédits destinés à l'archéologie préventive (+ 10 millions d'euros, soit 6 %) apparaît justifiée au regard de **la hausse des coûts d'intervention** subie par les opérateurs pour la réalisation des diagnostics ces dernières années – qui pourrait atteindre jusqu'à 30 % selon l'Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale (ANACT). Depuis 2018, les crédits de l'action 9 ont été revalorisés de 21 %.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette flambée des coûts :

- ✓ le **contexte global inflationniste** (hausse des coûts de l'énergie, renchérissement du coût d'achat et de location du matériel) ;
- ✓ les **revalorisations salariales et indiciaires** (point d'indice, prime de précarité) intervenues depuis 2021 ;
- ✓ les **changements notables mis en place dans la politique d'aménagement du territoire** : le déploiement des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et des opérations de revitalisation du territoire (ORT), ainsi que la mise en place du zéro artificialisation nette (ZAN) se traduisent par une **réorientation des opérations d'aménagement des zones rurales en direction des zones urbaines** (comblement des dents creuses) **et périurbaines** (friches industrielles). Cette nouvelle dynamique en matière d'aménagement se traduit par une réduction de la taille des projets, ainsi qu'un **accroissement du coût et de la complexité technique des opérations de diagnostic** (enjeu de la dépollution préalable des sols, par exemple), **dont le niveau devrait encore s'amplifier dans les années à venir.**

¹ Le label permet au propriétaire de déduire de ses revenus imposables 50 % du montant des travaux, hors part subventionnée, sous réserve que la Fondation les ait co-financés à hauteur de 2 %. La déduction est portée à 100 % si les travaux ont obtenu des subventions atteignant au moins 20 % de leur montant de la part de collectivités publiques, d'organismes publics ou privés ou de la Fondation du patrimoine.

Le ralentissement de l'activité du secteur de la construction crée aussi un climat de forte incertitude. Il pourrait peser sur le fonctionnement de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et des services d'archéologie de collectivités territoriales s'il devait se poursuivre en 2024, dans la mesure où les recettes qu'ils touchent dans le champ concurrentiel (fouilles) permettent de compenser le faible niveau de leurs dotations au titre de leur activité dans le champ non concurrentiel (diagnostics).

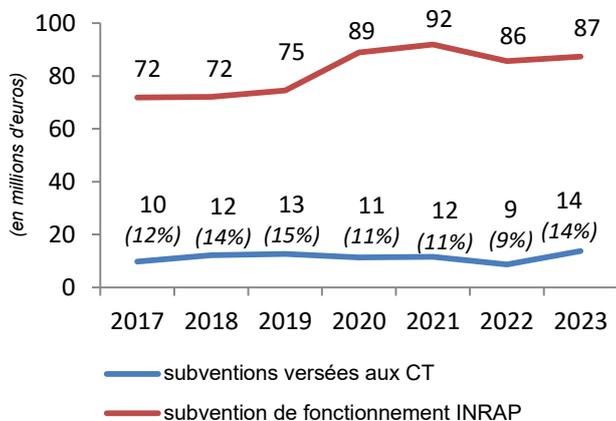
B. UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE CONCERNANT LES SERVICES D'ARCHÉOLOGIE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'essentiel de ces nouveaux crédits (+ 8,9M€) se porte sur l'INRAP. Les crédits inscrits pour compenser les opérations de diagnostics réalisés par les collectivités territoriales restent stables, à 14,2 millions d'euros.

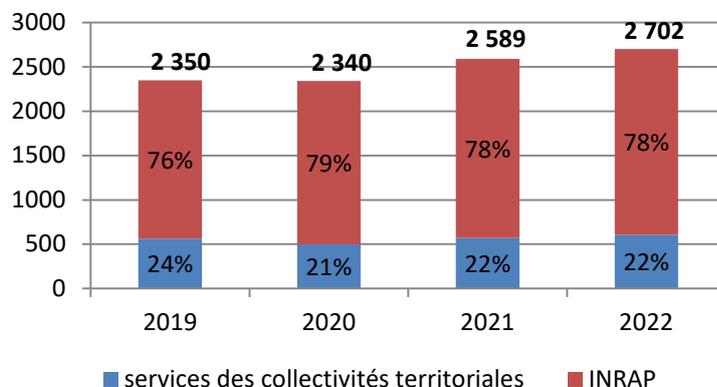
Si la dotation destinée aux collectivités territoriales avait été fortement revalorisée en 2023 (+ 20 %) suite à l'adoption de nouvelles modalités de calcul¹ de leurs indemnités, **cet effort budgétaire n'a résorbé qu'en partie l'accroissement des coûts subis par les collectivités territoriales et n'a pas permis de corriger l'écart** de niveau d'indemnisation entre elles et l'INRAP, de près de 50 % inférieur à l'hectare sondé d'après l'ANACT.

La situation de ces acteurs n'est pas totalement comparable, dans la mesure où les 62 services de collectivités habilités peuvent choisir les opérations qu'ils réalisent, tandis que l'INRAP a l'obligation d'intervenir en dernier ressort en sa qualité d'opérateur national, ce qui suppose qu'il soit présent sur tout le territoire et qu'il dispose des compétences scientifiques lui permettant d'intervenir en tous milieux (terrestre, subaquatique, sous-marin). Le code du patrimoine n'impose par ailleurs pas à l'État de compensation intégrale des frais engagés par les collectivités pour la réalisation des diagnostics : son article L. 524-11 prévoit seulement la possibilité d'une subvention de l'État.

L'évolution des subventions depuis 2017



Répartition des diagnostics réalisés par type d'opérateur



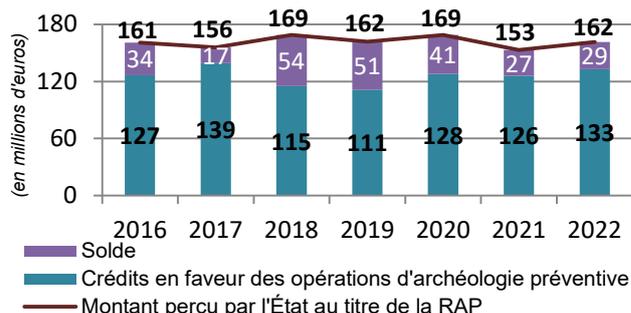
Source : Commission de la culture (chiffres du ministère de la culture)

Compte tenu des risques que pourrait présenter à terme cette sous-compensation pour l'avenir de certains services de collectivités, il paraît **essentiel qu'un travail approfondi soit engagé par le ministère de la culture autour de cette question.** Le maintien de ces services est un enjeu important :

- pour les collectivités territoriales, pour lesquelles ils constituent un moyen de mieux maîtriser les délais des opérations d'aménagement et d'encourager le dialogue entre les archéologues et les aménageurs ;
- pour l'État, puisque les services de collectivités territoriales se chargent aujourd'hui de traiter environ 25 % des surfaces soumises à diagnostic.

¹ Arrêté du 6 décembre 2022 portant revalorisation de la valeur par mètre carré et modifiant les critères de majoration en fonction du niveau de complexité des opérations de diagnostic d'archéologie préventive.

Excédent dégagé par l'État au titre de la RAP



Source : Commission de la culture (chiffres de l'ANACT)

Les collectivités évaluent l'effort budgétaire pour résorber l'écart avec l'INRAP à 10 millions d'euros.

Elles font observer que ce surcoût pourrait facilement être supporté par l'État, sans porter atteinte aux subventions de l'INRAP, s'il utilisait une partie des excédents qu'il perçoit sur le produit de la redevance d'archéologie préventive¹ (RAP).

Il ne serait d'aucune utilité de relever le montant de la subvention destinée aux collectivités territoriales par amendement dans le cadre du présent projet de loi de finances, puisque la dotation inscrite n'est pas automatiquement reversée aux collectivités : le montant de la subvention dépend chaque année de la surface couverte par les diagnostics effectivement réalisés et de leur complexité. L'enjeu est donc l'ouverture de discussions pour permettre une **révision des modalités de calcul de la subvention prévue par arrêté** garantissant une meilleure compensation des dépenses des collectivités territoriales au titre de la mission de service public qu'elles rendent.

La commission note avec satisfaction que **la ministre de la culture s'est montrée ouverte, lors de son audition du 24 octobre dernier, à la possibilité d'une concertation avec les collectivités territoriales à ce sujet.** Le ministère de la culture a précisé qu'une telle démarche devrait reposer sur une évaluation préalable des dépenses réellement engagées par les collectivités dans cette mission de diagnostics en comparaison des subventions qu'elles ont perçues ces dernières années.

La commission considère que des réflexions pourraient par ailleurs être menées, entre les services de collectivités territoriales d'une part, et entre ceux-ci et l'INRAP d'autre part, pour **faciliter à l'avenir davantage les mutualisations et les regroupements.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis, lors de sa réunion plénière du 8 novembre 2023, un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 175 « Patrimoines » du projet de loi de finances pour 2024.



Laurent Lafon

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



Sabine Drexler

Rapporteur pour avis
Sénateur
du Haut-Rhin
(app. Les Républicains)

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>



¹ Depuis 2016, la redevance d'archéologie préventive n'est plus une taxe affectée : elle est reversée au budget général de l'État et le montant des subventions à l'INRAP et aux collectivités est décorrélé de son rendement.