

PLF 2023 - L'avis de la commission sur les crédits du programme PATRIMOINES

Malgré la fin programmée du plan de relance, **les crédits des patrimoines continuent de progresser en 2023 (+ 7,5 %) dans un contexte inflationniste générateur de nouvelles tensions**. Cet effort financier remarquable ne permet toutefois pas de corriger un certain nombre de déséquilibres préjudiciables à l'efficacité de la politique de l'État en matière de patrimoines.

Le rapporteur regrette notamment la stabilité des crédits destinés aux collectivités territoriales, alors que celles-ci sont confrontées à un effet ciseaux qui freine leurs investissements et que **la situation alarmante des effectifs des services déconcentrés chargés du patrimoine** ne permet pas de répondre à leurs problèmes d'ingénierie.

Elle s'inquiète également du **faible niveau des crédits alloués à l'architecture et aux sites patrimoniaux remarquables face à la montée en puissance des enjeux de revitalisation des centres anciens et de rénovation thermique du patrimoine**. Compte tenu de l'urgence de cette transition écologique, un engagement fort et rapide du ministère est impératif pour que le patrimoine ne soit pas la victime de la lutte contre le changement climatique, mais devienne, au contraire, l'un des leviers de la sobriété énergétique.

1. UNE AUGMENTATION DES MOYENS BIENVENUE QUI NE CORRIGE TOUJOURS PAS CERTAINS DÉSÉQUILIBRES

A. UNE POURSUITE INESPÉRÉE DE L'EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DES PATRIMOINES

1. Une crise sanitaire pour l'essentiel surmontée

Le soutien de l'État aux patrimoines a atteint, en 2021 et 2022, des niveaux exceptionnels afin de permettre à ce secteur, affecté par un choc sans précédent, de faire face aux conséquences de la crise sanitaire et de reprendre progressivement son activité. **Ce soutien massif, en partie financé par le plan de relance, n'aura pas été vain :**



de fréquentation
par rapport à
2019

- Le **redressement de la fréquentation** des musées et monuments en 2022 a permis aux établissements patrimoniaux d'**assainir, au moins partiellement, leur situation financière**, les budgets initiaux ayant été bâtis sur une estimation de fréquentation de - 50 %. Les établissements les plus dépendants des visiteurs internationaux, en particulier asiatiques (Versailles, Louvre), continuent d'afficher un déficit malgré les subventions exceptionnelles de l'État.



de chiffre
d'affaires

- Les **entreprises de restauration du patrimoine** ont retrouvé des **niveaux d'activité soutenus** qui ont facilité les **embauches**, indispensables pour assurer la transmission des savoir-faire. Selon le groupement des monuments historiques, le chiffre d'affaires moyen généré par le plan de relance serait de 1,6 million d'euros par entreprise.



des crédits
probablement
consommés

- La forte mobilisation des services déconcentrés en charge du patrimoine a permis d'éviter l'effet d'éviction initialement redouté des crédits du plan de relance sur la consommation des crédits ordinaires. Le directeur général des patrimoines est **confiant sur la consommation des crédits** du plan de relance et des crédits habituels d'ici la fin de l'année 2022, dont le **taux pourrait avoisiner les 100 %**.

Des interrogations se font néanmoins jour sur la capacité à parvenir à consommer les derniers crédits de paiement du plan de relance avant son terme prévu fin 2023. Le temps nécessaire à la réalisation des études préalables a pu retarder le lancement de certaines opérations complexes, à l'instar de celles du plan cathédrales, plaidant pour **permettre le report sur 2024 des derniers crédits du plan de relance qui n'auraient pas été consommés afin de pouvoir achever les chantiers lancés.**

2. Une progression des crédits indispensable face à la hausse des coûts



Malgré la fin programmée du plan de relance, les crédits du programme 175 « Patrimoines » poursuivent leur **progression en 2023** dans des proportions très légèrement supérieures à l'ensemble de la mission « Culture » (+ 7 % en AE et + 7,4 % en CP). Il faut saluer l'engagement de la ministre de la culture qui est parvenue à convaincre que le soutien à ce secteur devait demeurer une priorité au regard de sa contribution à l'attractivité et la dynamique économique des territoires.

Le rapporteur espère néanmoins que cette progression des crédits correspond à une hausse pérenne, compte tenu des besoins importants du secteur qui préexistaient à la crise sanitaire à la suite de l'érosion des crédits du programme au cours des années 2010. La stabilité des crédits dans la durée est essentielle pour permettre aux acteurs d'engager les investissements de long terme nécessaires à la protection du patrimoine. En l'absence de programmation pluriannuelle des crédits, l'important est d'éviter au maximum les financements par à-coups.

Cet effort financier est salué par les acteurs du secteur qui redoutaient que les crédits ne redescendent à leur niveau antérieur alors qu'ils doivent faire désormais face aux conséquences de la crise économique. L'**explosion des coûts** (inflation salariale, hausse de la facture énergétique, renchérissement du coût des matières premières), ainsi que la **baisse, quoique modeste, des ressources tirées du mécénat** (attentisme des entreprises et réorientation progressive de l'intérêt des mécènes vers les actions environnementales ou éducatives) pèsent de plus en plus fortement sur l'activité dans le domaine des patrimoines.



au titre de l'inflation

Le budget 2023 comporte **une enveloppe de 37,4 millions d'euros destinée à tenir compte de la hausse des coûts** (3,4 % du montant total du programme) :

- ⇒ **17,8 M€ en fonctionnement** répartis entre les opérateurs (15,3 M€) et les services à compétence nationale (2,5 M€) ;
- ⇒ **19,6 M€ en investissement** répartis entre les DRAC pour les chantiers de restauration de monuments historiques dans les territoires (8,1 M€), les établissements patrimoniaux pour les chantiers sur les monuments qu'ils occupent (8,4 M€) et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) pour les travaux dans les châteaux-musées ayant le statut de services à compétence nationale (3,1 M€).

Si cette enveloppe est bienvenue, le directeur général des patrimoines n'a pas caché qu'**elle serait insuffisante pour couvrir la hausse des coûts.**

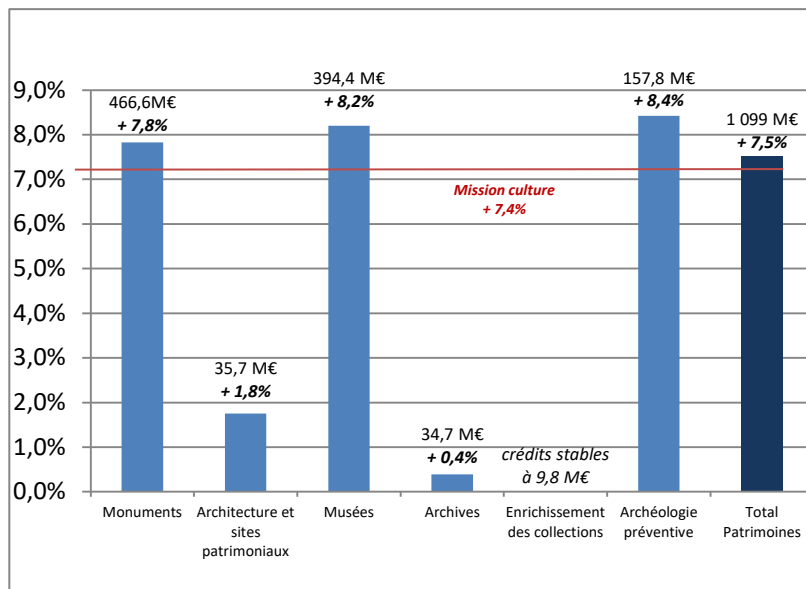
Les **opérateurs** indiquent que cette enveloppe ne neutralise pas l'augmentation de leurs budgets de fonctionnement, affectés à la fois par la hausse du point d'indice et le triplement en moyenne de leurs dépenses énergétiques en dépit de leurs efforts en matière d'économies d'énergie. Ils alertent également sur l'impact potentiel de l'inflation sur la réalisation de leurs schémas de travaux. Leurs **ressources propres**, déjà fragilisées par la crise sanitaire et encore soumises à de nombreux aléas compte tenu de la conjoncture économique, **devront être mobilisées pour couvrir une partie des surcoûts** de fonctionnement et d'investissement.

En matière de restauration, un certain nombre de projets pourraient être reportés en 2024, faute de crédits suffisants pour les mener à bien. En effet, l'inflation a un double effet sur les chantiers en entraînant une révision du prix des chantiers déjà lancés et un renchérissement du coût des chantiers programmés. Il convient d'espérer que cette situation ne se prolonge pas au-delà de 2023 afin que le nombre de chantiers de restauration ne se retrouve pas significativement réduit.

B. UN EFFORT FINANCIER INÉGAL QUI NE PERMET PAS DE CORRIGER CERTAINS DÉSÉQUILIBRES

1. Un effort concentré sur le patrimoine monumental, les opérateurs nationaux et l'archéologie préventive

Montant et évolution des crédits de paiement du programme 175 en 2023



Les crédits du plan de relance en 2023

42 M€ en CP uniquement pour achever les chantiers lancés à ce titre :

- ⇒ Chantier de Villers-Cotterêts (17 M€)
- ⇒ Plan « cathédrales » (10 M€)
- ⇒ Chantiers portant sur des monuments historiques n'appartenant pas à l'État et sur des équipements patrimoniaux appartenant aux collectivités (15 M€)

L'effort financier de l'État se concentre sur les trois principales actions du programme : les monuments historiques, les musées et l'archéologie préventive. Ce choix est justifié par la **volonté de parachever les mesures engagées dans le cadre du plan de relance.**

Des mesures nouvelles en 2023 à hauteur de 50,9 M€ en AE et 38,5 M€ en CP

⇒ Restaurer les monuments historiques dans les territoires (+ 26,8 M€ en AE et 14,4 M€ en CP)

- mise en sécurité incendie des cathédrales (+ 3 M€ en CP)
- restauration de la cathédrale de Nantes suite à son incendie (3,7 M€ en AE et 5,7 M€ en CP)
- revalorisation du fonds incitatif et partenarial pour les petites communes en difficulté (+ 2 M€)
- restauration du grand cloître de l'abbaye de Clairvaux (15 M€ en AE et 2 M€ en CP)
- contribution au projet de revalorisation du château de Gaillon (5,1 M€ en AE et 0,7 M€ en CP)
- soutien au domaine de Chantilly (1 M€)

⇒ Conforter le modèle économique des opérateurs (+ 14,5 M€)

- **Revalorisation de certaines subventions de fonctionnement** (10 M€) : musée du Louvre (+ 5 M€), Centre des monuments nationaux (+ 4 M€ dans la perspective de l'ouverture du château de Villers-Cotterêts), Musée Guimet (+ 0,5 M€), château de Fontainebleau (+ 0,5 M€)
- **Renforcement des capacités d'investissement de certains opérateurs** (4,5 M€) : musée d'Orsay (+ 1,5 M€), Centre des monuments nationaux (+ 3 M€)

⇒ Revaloriser les moyens de l'archéologie préventive (+ 9,6 M€)

- Remise à niveau de la subvention allouée aux collectivités territoriales pour les diagnostics archéologiques effectués par leurs services (+ 2,4 M€, soit 20 % du montant de la subvention)
- Renforcement des moyens des DRAC pour les fouilles programmées et la valorisation scientifique du patrimoine archéologique (+ 5 M€)
- Revalorisation de la subvention de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) au titre des diagnostics (+ 2,2 M€)

En ce qui concerne le patrimoine monumental, on observe un certain **rééquilibrage des crédits entre l'Île-de-France et les autres régions**. D'une part, l'augmentation des crédits alloués à la restauration des monuments historiques dans les territoires est partiellement couverte par la **baisse des crédits alloués aux grands chantiers** (- 18,4 M€ en AE et - 5,3 M€ en CP). D'autre part, deux des trois nouveaux grands projets lancés portent sur des monuments qui ne sont pas situés en Île-de-France : la cathédrale de Nantes et la restauration de l'abbaye de Clairvaux.

Même si les crédits du programme 175 continuent donc de profiter majoritairement à l'Île-de-France¹, **il faut espérer que ce mouvement de rééquilibrage se poursuive dans les années à venir dans un souci de plus grande équité territoriale.**

En ce qui concerne l'archéologie préventive, le rapporteur fera preuve de vigilance afin de s'assurer que les moyens supplémentaires accordés par l'État à l'INRAP et aux collectivités territoriales au titre des diagnostics seront suffisants pour faire face au surcroît d'activité engendré par le dynamisme actuel dans le domaine de la construction. Le cas échéant, il serait important que des crédits puissent être débloqués en gestion pour éviter un allongement des délais de réalisation des diagnostics.

Enfin, en ce qui concerne les opérateurs, beaucoup s'inquiètent de **la décorrélation entre l'évolution de leurs missions et les ressources humaines qui leur sont affectées.** Selon le Président du Centre des monuments nationaux, cette situation conduit à un recours croissant à l'externalisation pour l'exécution de certaines tâches, au détriment d'une bonne gestion des deniers de l'État.

2. La persistance de déséquilibres

a) La stagnation des crédits destinés à accompagner les collectivités territoriales et les propriétaires privés

Les crédits destinés à la restauration des monuments historiques ou à la rénovation des établissements patrimoniaux qui n'appartiennent pas à l'État en régions ne font l'objet d'aucune revalorisation, alors que les collectivités territoriales, confrontées à un effet ciseaux, ont particulièrement besoin d'accompagnement. Ces dotations apparaissent insuffisantes pour répondre au dynamisme de l'évolution du nombre de chantiers et à leur renchérissement. On peut craindre que l'État ne refuse, l'année prochaine, un certain nombre de demandes de subvention émanant de collectivités ou de propriétaires privés, ou qu'il n'abaisse le niveau du taux de sa subvention afin de satisfaire toutes les demandes.

Seul le **fonds incitatif et partenarial** pour la restauration des monuments historiques situés dans des communes à faibles ressources (FIP) est revalorisé. Néanmoins, le montant de sa **dotations**, porté à 18 millions d'euros en 2023, reste **très faible** au regard des besoins. En outre, l'activation de ce fonds étant conditionnée à la participation de la région au financement de l'opération, il en résulte **une inégalité de traitement entre les territoires**, dans la mesure où les régions n'ont pas toutes les mêmes critères d'intervention en faveur du patrimoine, la région Normandie n'apportant même aucune aide directe dans ce domaine. **Une évolution des critères d'attribution du FIP pourrait être opportune afin d'en accroître l'équité et l'efficacité.**

b) Une faible prise en compte des enjeux liés à la protection du patrimoine urbain et paysager

Le rapporteur regrette par ailleurs **le faible engagement de l'État sur les questions liées au patrimoine non protégé mais néanmoins remarquable.** Même si l'intervention prioritaire de l'État en direction du patrimoine monumental s'explique pour des raisons historiques, le patrimoine ne saurait se résumer aux seuls monuments. La préoccupation croissante des Français pour les enjeux liés à la préservation de leur cadre de vie justifierait une meilleure prise en compte par l'État de ces problématiques.



récoltés
pour le
patrimoine
depuis
2018

Il est vrai que **la création du Loto du patrimoine** en 2018 a donné de nouvelles marges de manœuvre en faveur de la restauration du patrimoine, y compris non protégé, qui représente à peu près la moitié des projets sélectionnés dans le cadre de la mission Bern. L'annonce de la prolongation du Loto pour cinq années supplémentaires doit être de ce fait saluée. En revanche, **l'État ne peut se prévaloir de financer par ce biais la préservation du patrimoine non protégé**, dans la mesure où les crédits alloués par le ministère de la culture aux opérations sélectionnées par la mission « Bern » en retour des taxes perçues par l'État sur les jeux du Loto du patrimoine sont exclusivement fléchés vers des monuments historiques.

¹ En 2021, 67 % des crédits du programme ont été exécutés en Île-de-France. Ce chiffre s'explique très largement par le poids des opérateurs dans les crédits du programme et leur concentration en Île-de-France pour des raisons historiques. Moins de 40 % des crédits destinés au patrimoine monumental ont été exécutés en dehors de l'Île-de-France.

À la différence des crédits du patrimoine monumental, **les crédits en faveur du patrimoine urbain et paysager (action 2) n'enregistrent aucune progression en 2023**. De l'avis des personnes entendues par le rapporteur, **la dotation de l'État dans ce domaine reste pourtant trop faible compte tenu de l'urgence à revitaliser les centres anciens**.

Le patrimoine constitue en effet l'un des premiers leviers de revalorisation et de redynamisation des cœurs de bourgs et de villes. Les documents de gestion des sites patrimoniaux remarquables (SPR) – plans de sauvegarde et de mise en valeur ou plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine – peuvent constituer des outils pertinents en matière de gestion urbaine. Selon Sites et cités remarquables, de nombreuses communes hésitent pourtant à s'engager dans la création d'un SPR par crainte d'un accompagnement financier et technique insuffisant pour mener à bien le processus.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport relatif à la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental du 22 juin 2022, « *l'État doit se mobiliser beaucoup plus fortement pour promouvoir des stratégies d'aménagement des quartiers urbains patrimoniaux* ». **La revalorisation des crédits de l'action 2 apparaît comme une priorité** pour y contribuer. Une meilleure association du ministère de la culture à l'élaboration des programmes de revitalisation situés dans les SPR est également indispensable pour garantir la bonne prise en compte de la dimension patrimoniale dans cette politique, ceux-ci étant encore peu associés dans la phase amont. Une piste pourrait par exemple consister à affecter un ABF à cet effet.

Face à la faiblesse des crédits destinés à assurer la protection du patrimoine local, les députés ont adopté un amendement, conservé dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, majorant d'un million d'euros les crédits de l'action 2 afin de renforcer les moyens des DRAC et des DAC pour leur permettre de mieux accompagner les collectivités territoriales.

Au-delà des dotations de l'État, les outils fiscaux peuvent aussi jouer un rôle primordial pour inciter à la préservation et à la valorisation du patrimoine. Plusieurs de ces dispositifs ont perdu en efficacité avec le temps, à l'instar du dispositif « Malraux » qui n'est pas suffisamment incitatif pour diriger les investissements vers les zones dans lesquelles les besoins de revitalisation sont les plus forts.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de lancer un travail interministériel d'évaluation des dispositifs fiscaux dans le domaine du patrimoine, comme l'a recommandé la Cour des comptes dans son rapport précité.

2. LES POINTS D'ALERTE DE LA COMMISSION

A. LA SITUATION ALARMANTE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS EN CHARGE DU PATRIMOINE

1. Des effectifs insuffisants compte tenu de leur charge de travail

En mars dernier, la commission de la culture avait déjà souligné **les tensions engendrées par la faiblesse des effectifs des services déconcentrés en charge du patrimoine à l'occasion de la mise en œuvre du plan de relance**¹.

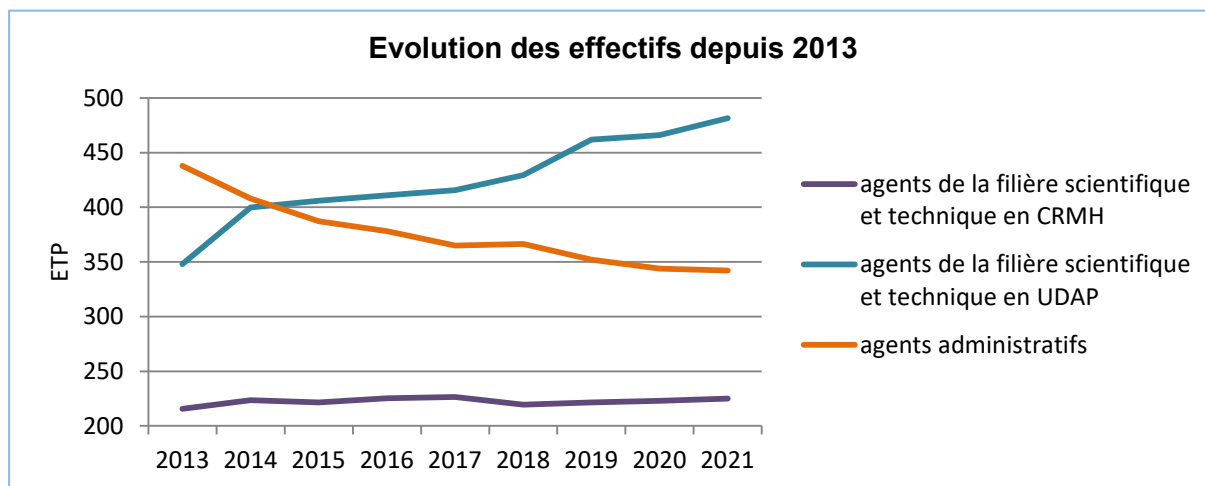
L'augmentation des effectifs des conservations régionales des monuments historiques (CRMH) et des unités départementales du patrimoine et de l'architecture (UDAP) depuis 2013 (+ 46,8 ETP au total, dont + 142,6 ETP pour les postes relevant de la filière scientifique et technique) **se révèle insuffisante face à l'évolution significative de leur charge de travail sur la même période** :

- mise en place du contrôle scientifique et technique destiné à contrôler, en amont et en aval, que les travaux conduits par les collectivités territoriales et les propriétaires privés sur

¹ [Rapport d'information](#) n° 591 (2021-2022) de Mme Else Joseph et M. Olivier Paccaud, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le bilan du plan de relance en faveur des patrimoines.

leurs monuments historiques ne portent pas atteinte à la protection et à la conservation de ces monuments ;

- augmentation du nombre de chantiers sur les monuments historiques sous l'effet de la hausse du volume des crédits déconcentrés ;
- augmentation significative du nombre des demandes d'autorisation de travaux ;
- accroissement du niveau de complexité des dossiers traités ;
- allongement des temps de trajet suite à la fusion des régions le 31 décembre 2015.



Source : Commission de la culture, sur la base des informations transmises par le ministère de la culture

Les tensions sont exacerbées depuis un an par la mise en œuvre du plan de relance, la multiplication des demandes d'autorisation d'urbanisme ainsi que par la mise en place de la dématérialisation de l'ensemble des procédures d'urbanisme, qui se traduit par le déploiement d'une nouvelle application de gestion dénommée « *Patronum* » dont l'appropriation par les équipes est complexe et alourdit pour l'instant le travail d'instruction des dossiers.

2. Des difficultés de recrutement inquiétantes pour la continuité des missions

Si le **nombre des concours a été insuffisant** au cours de la période, on observe aussi des **difficultés de recrutement** en raison de la faible mobilité des agents, de la spécificité des profils recherchés, mais aussi du manque d'attractivité de ces postes. Les agents entendus par le rapporteur soulignent que les conditions de rémunération sont moins avantageuses que dans de nombreux secteurs et que le contenu des missions s'est dégradé sous l'effet d'un accroissement des tâches d'instruction, de contrôle et de surveillance. Les perspectives de carrière des corps techniques restent trop limitées. Les postes de conservateurs et d'architectes urbanistes de l'État sont très exposés face aux élus.

D'après les informations communiquées au rapporteur, **ces métiers souffrent aujourd'hui d'une réelle désaffection**. Comme dans le reste de la fonction publique, les postes offerts aux concours ne sont pas toujours intégralement pourvus, faute de candidats en nombre suffisant. Le remplacement des postes vacants s'avère délicat, en particulier ceux situés dans des villes moyennes manquant d'attractivité.

La situation est d'autant plus alarmante que les prochaines années devraient être marquées par **le départ à la retraite** d'une part non négligeable de ces personnels (36 % au sein des CRMH et 33 % au sein des UDAP d'ici 2025).

L'évolution des effectifs fait peser des **menaces sur la capacité de l'État à assumer ses missions régaliennes en matière de protection du patrimoine** (instruction, contrôle et suivi des opérations sur les monuments historiques ; maîtrise d'ouvrage sur les chantiers portant sur des monuments appartenant à l'État ; travail préparatoire pour le classement de nouveaux immeubles au titre des monuments historiques). Le président de l'association des DRAC souligne le caractère fondamental de la dimension humaine pour garantir l'efficacité des crédits déconcentrés.

L'insuffisance des effectifs est déjà très largement la cause des difficultés rencontrées par l'État pour répondre aux demandes d'accompagnement des

collectivités territoriales et des particuliers. À l'exception de trois régions (Bretagne, Hauts-de-France et Pays de la Loire), les DRAC ne proposent pas d'offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour pallier le déficit d'ingénierie des propriétaires. De même, les ABF ne disposent pas d'un temps suffisant pour accompagner les élus et les usagers ou pour se consacrer à la valorisation du patrimoine et de l'architecture (mise en œuvre des périmètres délimités des abords ou des SPR).

Le rapporteur estime qu'il **serait dangereux de sacrifier cette mission d'expertise et de conseil**, qui contribue à la solidité de l'ancrage territorial du ministère de la culture et répond à une attente forte des préfets comme des élus locaux. Il est évident que la faible capacité des ABF à dialoguer avec les élus locaux contribue aujourd'hui à fragiliser leur autorité.

3. Des premières mesures qui nécessitent d'être complétées

Plusieurs mesures ont été récemment prises par le ministère de la culture afin de pallier la faiblesse des effectifs :

- les conditions de recrutement ont été assouplies pour **favoriser l'embauche d'agents contractuels** afin de pourvoir les postes vacants ;
- un **concours est organisé en 2023** pour permettre le recrutement de 51 ingénieurs et de 52 techniciens afin de combler les postes vacants et de reconstituer un vivier de personnels ;
- un **plan de rattrapage indemnitaire** est en cours en direction des architectes urbanistes de l'État et des conservateurs du patrimoine afin d'améliorer l'attractivité de ces métiers ;
- une **revue des missions** a été engagée en Nouvelle-Aquitaine pour améliorer les conditions d'exercice des métiers, avec pour objectif une priorisation des missions.

Compte tenu de l'urgence de la situation et du temps nécessaire pour inverser la tendance, il est indispensable que ces mesures soient complétées rapidement par des actions permettant :

- d'actualiser et d'améliorer **l'offre de formation** au regard des compétences recherchées ;
- de **promouvoir ces métiers** au sein des filières de formation existantes (écoles nationales supérieures d'architecture en particulier) ;
- de **revaloriser les missions** des différentes catégories d'agents.

Le rythme des concours et le nombre de postes offerts seront également déterminants pour améliorer progressivement la situation.

B. LE DÉFI DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU PATRIMOINE

1. Une nouvelle priorité encore imparfaitement traitée

La transition écologique de la culture figure parmi les priorités assignées à la ministre de la culture dans le cadre de sa feuille de route. Face au changement climatique et, désormais, à l'urgence en matière de sobriété énergétique, il est évident que **le secteur des patrimoines ne saurait se tenir à l'écart de ce mouvement.**

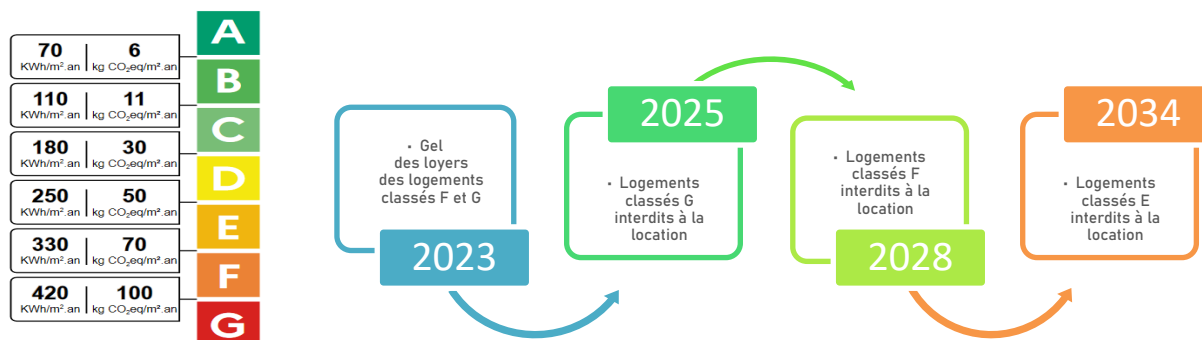
Il reste cependant essentiel que cette transition s'effectue dans le respect du patrimoine, dont la conservation et la transmission constituent également des objectifs de politique publique. Le cadre juridique est déterminant pour assurer une bonne conciliation entre les différentes ambitions.

L'action du ministère de la culture sur les questions de transition écologique apparaît encore partielle et timide. Les journées européennes du patrimoine étaient consacrées cette année à la question du patrimoine durable. Des crédits d'investissement sont par ailleurs fléchés vers la réalisation de travaux contribuant à l'isolation thermique et à l'amélioration des performances énergétiques de certains musées et monuments, à l'instar du musée d'Orsay. Mais ces enveloppes devront être complétées dans les années à venir pour atteindre les objectifs. Par ailleurs, **l'enjeu pour le ministère ne saurait se réduire à la seule amélioration du bilan énergétique de ses opérateurs ou de ses monuments.** Il concerne tout le bâti ancien, tant cette transition pourrait affecter l'aspect et la pérennité du patrimoine urbain et paysager, dont le ministère est également chargé d'assurer la préservation.

Ces questions, qui relèvent du ministère de la transition écologique, ont jusqu'ici très largement échappé au ministère de la culture. La Cour des comptes déplore, dans son rapport précité, « l'absence d'une doctrine claire de l'État articulant protection du patrimoine et transition écologique » et le manque d'association du ministère de la culture à la définition de cette politique. Signe de ce déficit d'association, le rapporteur a été alerté sur le fait que les critères de prix et de délai de réalisation avaient supplanté toute autre considération lors de l'attribution des marchés visant à la rénovation énergétique des bâtiments publics financés par le plan de relance, même lorsqu'il s'agissait de monuments historiques.

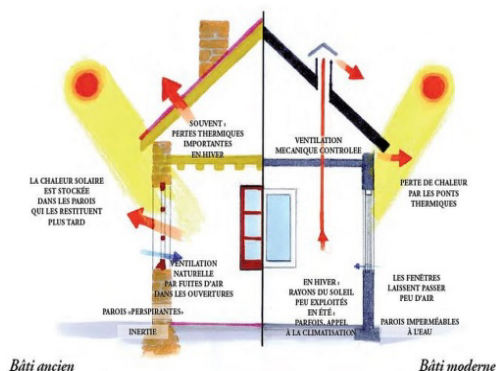
2. Les dangers générés par le nouveau cadre juridique en matière de rénovation thermique

Le besoin d'articuler correctement les objectifs de protection du patrimoine et de transition écologique revêt désormais un caractère d'urgence avec l'entrée en vigueur progressive des mesures fixées par la loi du 22 août 2021 dite « Climat et résilience » visant à accélérer la transition énergétique de l'habitat : classement des logements en fonction de leur performance en matière énergétique et en matière d'émission de gaz à effet de serre, gel des loyers et interdiction à la location des passoires thermiques.

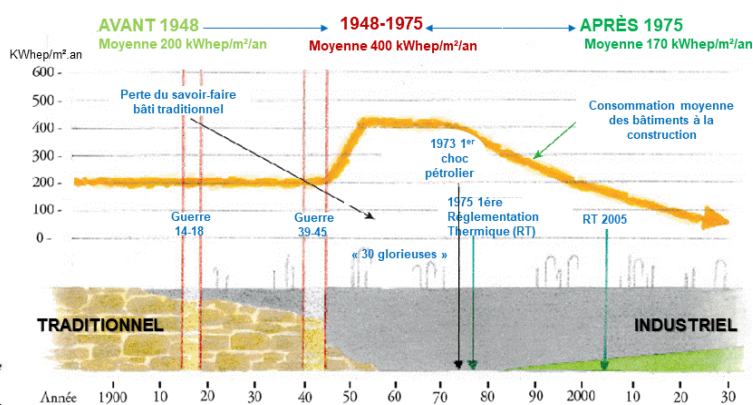


Le texte ménage peu d'exceptions en faveur du patrimoine en dehors des monuments historiques. Seuls les immeubles labellisés « Architecture contemporaine remarquable » et ceux faisant l'objet de règles relatives à l'aspect extérieur fixées par le plan local d'urbanisme pourraient aussi échapper à l'obligation de rénovation énergétique performante.

Les modalités de calcul du nouveau diagnostic de performance énergétique (DPE), uniformes quel que soit le type de bâti, ne permettent pas de rendre compte des performances réelles du bâti ancien et conduisent à le classer dans la catégorie des passoires thermiques. Les performances énergétiques sont mesurées en fonction d'un certain nombre d'éléments évalués indépendamment les uns des autres (bâti, qualité de l'isolation, type de fenêtres, système de chauffage, ventilation mécanique), sans tenir compte de leurs interactions. À la différence des constructions récentes, le bâti d'avant 1948 dispose de caractéristiques particulières (parois perspirantes, conception bioclimatique tirant le meilleur parti de l'environnement, grande inertie thermique procurant un confort en été) qui le rendent moins énergivore que les résultats du DPE ne le laissent croire.



Source : Maisons paysannes



Source : Centre de ressources pour la réhabilitation du bâti ancien

Conjuguées à la pression foncière sur les parcelles bâties générées par l'introduction, dans la même loi, du principe du « zéro artificialisation nette », ces nouvelles dispositions pourraient se traduire par un effacement progressif du petit patrimoine et une banalisation des caractéristiques architecturales propres à chaque région. Elles ne

laissent aux propriétaires de biens antérieurs à 1948 d'autre choix que de vendre leurs biens, dont la valeur est dépréciée par les résultats du DPE, ou d'engager en urgence des travaux de rénovation. Or, les **solutions de rénovation thermique préconisées** (isolation par l'extérieur, installation de menuiseries étanches) **sont inappropriées à ce type de bâti perspirant**. Elles génèrent, d'une part, des pathologies rendant sa dégradation irréversible. Elles font perdre, d'autre part, à ce bâti sa valeur patrimoniale et architecturale. Les principales déperditions de chaleur dans le bâti ancien interviennent au niveau de la toiture : l'isolation du toit et des combles doit faire figure de priorité afin d'améliorer ses performances thermiques.

« Le bâtiment le plus vert est celui qui est déjà construit », Carl Elefante


La commission est convaincue que **la disparition de ce patrimoine serait un désastre d'un point de vue culturel, touristique, économique mais aussi écologique**. Au regard de l'impact carbone d'une nouvelle construction et de la quantité de matériaux qu'elle nécessite, dont beaucoup sont importés, **la réhabilitation du bâti ancien devrait, au contraire, être privilégiée**. Elle n'exige qu'une faible quantité de matériaux, dont l'empreinte environnementale est par ailleurs faible (pierre, bois ou, pour l'isolation, chanvre, lin...), et pouvant être, soit extraits localement, soit récupérés. Elle peut participer au développement de l'économie locale et fournir de nouveaux débouchés à l'agriculture ou à la sylviculture.

3. La nécessité d'un engagement urgent du ministère de la culture


La commission est convaincue que le patrimoine ne doit pas être soustrait à la transition écologique, qu'elle juge nécessaire. En revanche, une très forte mobilisation du ministère de la culture dans les mois à venir est indispensable pour éviter que les travaux de rénovation énergétique appelés à se multiplier ne se traduisent par la perte de patrimoine et de savoir-faire ainsi que par un gaspillage d'argent public.

Plusieurs leviers d'action pourraient être mobilisés :

- ⇒ **L'adaptation urgente du cadre réglementaire** (DPE, labels...) afin d'assurer une meilleure prise en compte de la performance énergétique effective du bâti ancien et d'intégrer une mesure du confort thermique d'été du bâtiment.

 Le ministère de la culture a fait part de son intention de constituer un groupe de travail sur la question du cadre réglementaire. La commission de la culture souligne l'importance d'une révision des critères du DPE dès 2023 ;

- ⇒ **La formation des professionnels** : adaptation du contenu de la formation dispensée aux élèves des écoles nationales supérieures d'architecture aux enjeux liés à la restauration du patrimoine et à sa rénovation énergétique ; travail de montée en compétences des diagnostiqueurs, des accompagnateurs rénov', des maîtres d'œuvre et des entreprises spécialisées sur les spécificités de la performance et de la rénovation thermique en fonction des différents types de bâti.

 Le Conseil national de l'ordre des architectes a par ailleurs alerté sur le nombre insuffisant d'architectes formés chaque année en France afin de relever les ambitions fixées par l'État en matière de transition énergétique. Il insiste en particulier sur le fort besoin d'accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales à ce sujet ;

- ⇒ **L'enrichissement des connaissances relatives au bâti ancien et aux moyens d'améliorer ses performances énergétiques** : étude des solutions de rénovation thermiques les plus adaptées aux différents types de bâti ancien après sélection d'échantillons de bâtis représentatifs de la diversité de chacune des régions ; soutien aux acteurs et aux associations menant des études sur ce sujet.

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a ainsi mis en place, en 2018, un portail dénommé CREBA, en collaboration avec l'école des arts et métiers Paris Tech, le laboratoire de recherche en architecture de l'ENSA de Toulouse et les associations Maisons paysannes de France et Sites & Cités remarquables, destiné à rassembler les ressources permettant une réhabilitation responsable du bâti ancien ;

- ⇒ **Le soutien à la recherche de solutions de rénovation thermique adaptées au bâti ancien, en lien avec les filières professionnelles** : soutien au développement de technologies compatibles avec les caractéristiques du bâti ancien ou moins impactantes sur le plan visuel dans l'objectif d'en réduire les coûts afin de les rendre davantage accessibles ;
- ⇒ **L'accompagnement du développement de filières de production de matériaux de construction locales** ;
- ⇒ **La sensibilisation des différentes catégories de propriétaires aux enjeux et aux modalités d'une rénovation respectueuse des caractéristiques du bâti ancien** : recensement et diffusion des bonnes pratiques, publication de guides pratiques (isolation des combles, des murs et des planchers, menuiseries, chauffage, ventilation...) ; nomination de référents en charge de la transition énergétique dans les DRAC ; renforcement de la collaboration avec les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement dans ce domaine ;
- ⇒ **La remise à plat des aides financières** : réduction et encadrement des aides à la démolition dans les programmes d'amélioration de l'habitat et de rénovation urbaine, en soumettant, par exemple, toute démolition à l'élaboration d'un diagnostic patrimonial préalable ; prise en compte des caractéristiques spécifiques du bâti ancien dans le cadre de l'éco-conditionnalité des aides publiques à la rénovation énergétique ; mise en place d'aides à la restauration patrimoniale dans les centres anciens valorisant les éco-matériaux en circuit court ; création d'un label semblable à celui de la Fondation du patrimoine pour les travaux de rénovation énergétique respectueux du bâti ancien.

Un renforcement du dialogue interministériel entre le ministère de la culture et le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) apparaît comme l'une des conditions clés de la réussite de la transition écologique du patrimoine. La nomination d'un **référent « patrimoine » au sein du MTECT** pourrait contribuer à garantir une meilleure articulation entre les objectifs poursuivis par les deux ministères. L'organisation de concertations avec les différentes parties prenantes, tels, par exemple, des **États généraux du patrimoine durable**, pourrait également constituer une piste permettant d'identifier les différents enjeux et les meilleurs voies et moyens pour y répondre.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis, lors de sa réunion plénière du 15 novembre 2022, un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 175 « Patrimoines » du projet de loi de finances pour 2023.



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 :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023_com.html