

...le rapport d'information

SUR LE BILAN DU PLAN DE RELANCE EN FAVEUR DES PATRIMOINES

Un an après son lancement, les sénateurs Else Joseph (LR – Ardennes) et Olivier Paccaud (LR – Oise) ont examiné, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, **l'apport du plan de relance dans le domaine du patrimoine.**

Outre le **signal très positif** adressé par le Gouvernement aux patrimoines en décidant de prendre appui sur lui comme un levier de la relance, ce plan s'est révélé **salutaire** pour ce secteur, profondément et durablement affecté par la crise.

Les contraintes du plan de relance ont néanmoins conduit à **privilégier les monuments de l'État**, mettant en évidence un certain nombre de dysfonctionnements de la politique de l'État en matière de patrimoine, notamment **l'insuffisante concertation avec les collectivités territoriales et prise en compte des problématiques des territoires ruraux**. La question de l'après-plan de relance doit être anticipée face aux tensions observées dans le secteur du bâtiment, susceptibles de mettre un coup d'arrêt à l'embellie.

1. DES EFFETS POSITIFS MALGRÉ UN SOUTIEN MAJORITAIREMENT CENTRÉ SUR LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT

A. UN APPORT SALUTAIRE DE CRÉDITS

En complément des mesures spécifiques de soutien mises en place par l'État depuis le début de la crise sanitaire en faveur des patrimoines, ce secteur a bénéficié de **614 millions d'euros de crédits dans le cadre du plan « France Relance »**.



de crédits destinés au patrimoine en 2021 et 2022



de crédits pour la protection des monuments historiques sur la même période

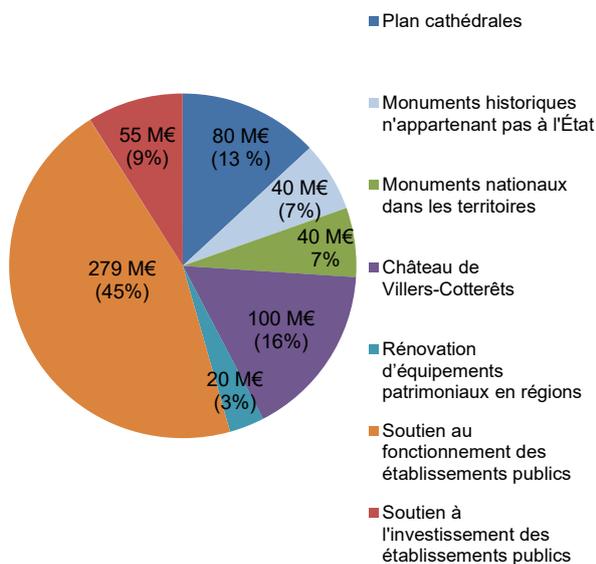
Le Gouvernement a considéré que la contribution des patrimoines à l'attractivité et à la dynamique économique des territoires justifiait un soutien dans le cadre du plan de relance. **Ce n'est pas la première fois que ce secteur est mobilisé comme un levier de la relance** : il avait également fait partie des domaines couverts par le plan de relance élaboré en France après la crise économique de 2008. Mais, **l'ampleur des crédits prévus par le plan actuel est exceptionnelle**. À l'époque, 100 millions d'euros seulement avaient été affectés à des investissements dans le domaine de la culture et du patrimoine historique.

Cet effort massif de l'État s'explique **par l'impact sans précédent de la crise sanitaire sur le secteur des patrimoines**, dont les effets continuent à se faire sentir.

Le soutien de l'État poursuit deux objectifs : relancer l'activité dans les territoires, avec un accent mis sur l'emploi et la valorisation des savoir-faire, et renforcer l'attractivité de la France. **Dans son principe et ses objectifs, le plan de relance pour le patrimoine apparaît salutaire**. D'une part, il permet d'améliorer l'état sanitaire global de notre patrimoine, dont 23 % des immeubles ont été identifiés comme étant en mauvais état ou en péril lors du dernier bilan sanitaire sur les monuments historiques réalisé en 2018. D'autre part, il permet de soutenir un secteur qui constitue un vivier important d'emplois non-délocalisables et génère de fortes retombées économiques et touristiques au niveau local.

B. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS ORIENTÉE VERS DES OPÉRATEURS ET DES MONUMENTS DE L'ÉTAT

Répartition des crédits du plan de relance consacrés aux patrimoines



Source : Commission de la culture

Le plan de relance en faveur des patrimoines est réparti entre deux enveloppes.

La première, dotée de 334 millions d'euros, vise à **soutenir la reprise d'activité des principaux opérateurs de l'État** dans le domaine du patrimoine et à **renforcer leur capacité d'investissement**. Huit établissements sont concernés, au premier rang desquels le Centre des monuments nationaux (CMN) (89,3 M€), l'établissement public du château de Versailles (87 M€), et le musée du Louvre (46 M€).

La seconde, comprenant 280 millions d'euros, **finance une centaine d'opérations de restauration du patrimoine** à travers le territoire portant sur des monuments appartenant ou non à l'État, et une quinzaine d'opérations de **renovation d'équipements patrimoniaux de collectivités** en régions. L'achèvement du chantier de restauration du château de Villers-Cotterêts représente plus du tiers de ces crédits.

La répartition de ces crédits appelle plusieurs observations.

- Comme pour la création artistique et culturelle, une **part substantielle des crédits** est destinée aux **principaux opérateurs nationaux dans le domaine du patrimoine**.

Face aux lourdes pertes enregistrées par ces opérateurs depuis le début de la crise sanitaire, **ce soutien apparaît néanmoins justifié**. Il aurait été impensable que l'État abandonne ces établissements, alors que leur fragilité aux chocs est liée à la part que leurs ressources propres ont prises, à sa demande, dans leurs budgets au cours des dernières années.

- **Une partie des mesures inscrites au titre du plan de relance aurait, de toute façon, dû être financée, même en l'absence de ce plan**, à savoir les mesures de soutien aux opérateurs (334 M€) et l'achèvement du chantier du château de Villers-Cotterêts (100 M€), qui doit accueillir le projet présidentiel de Cité internationale de la langue française.

Ces crédits contribuent cependant à la relance du secteur :

✓ Le chantier de Villers-Cotterêts permet, par sa taille, de former de nouveaux professionnels de la restauration du patrimoine et contribue à l'emploi local grâce aux clauses d'insertion sociale figurant dans l'ensemble de ses appels d'offres.

✓ Les opérateurs nationaux sont des fleurons de la culture française et jouent un rôle de locomotive en matière de tourisme. Les crédits de fonctionnement qui leur sont alloués au titre du plan de relance devraient leur permettre de développer une offre adaptée aux nouvelles attentes des publics. Les crédits d'investissement, attribués à trois établissements (château de Versailles, domaine de Chambord et Centre Georges-Pompidou), visent à leur permettre de contribuer à la relance en amplifiant leur programme de travaux.

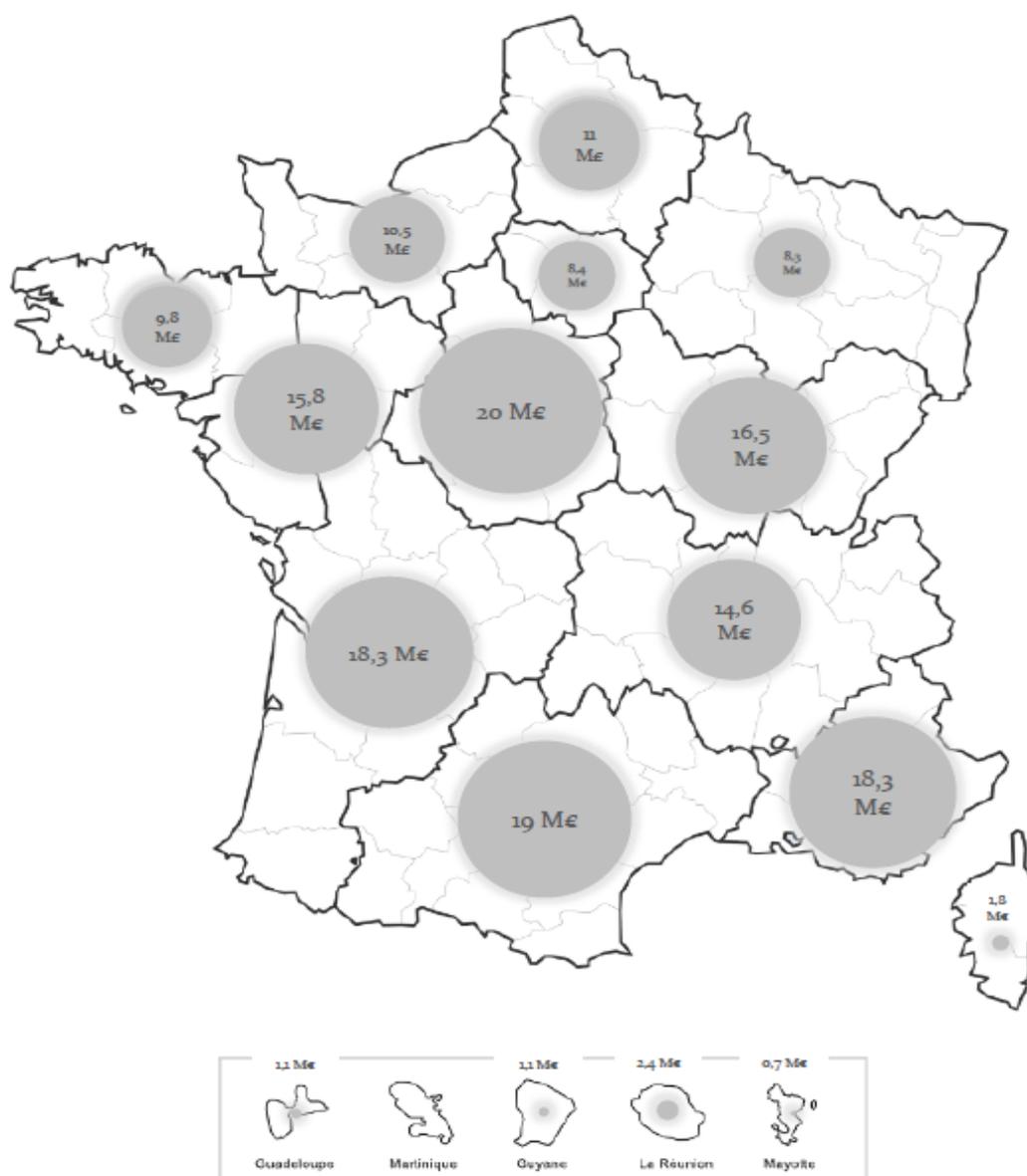
- **Une part prépondérante des crédits de l'enveloppe destinée au patrimoine dans les territoires est consacrée à des monuments appartenant à l'État** (220 M€ sur 280 M€), alors même qu'il ne possède que 3 % des monuments historiques et que ceux-ci sont globalement en meilleur état que ceux des autres catégories de propriétaires. Le faible montant de crédits affectés à la restauration du patrimoine n'appartenant pas à l'État (40 M€) est d'autant plus regrettable qu'une aide supérieure de l'État aurait été utile pour stimuler les projets des collectivités territoriales et des propriétaires privés, dont les capacités financières ont pu être dégradées par la crise. Par son effet de levier, elle aurait pu générer davantage d'activités pour les entreprises de restauration du patrimoine.

Au demeurant, le « plan cathédrales » constitue une nécessité face aux retards accusés par l'État en matière de restauration de ses cathédrales, faute d'un montant annuel suffisant des crédits ordinaires. La mise en sécurité de ces édifices fait aussi figure de priorité après l'émotion suscitée par les incendies de Notre-Dame de Paris en 2019 et de la cathédrale de Nantes en 2020. Ces travaux, **contribuent**, comme ceux portant sur des monuments du réseau du CMN, **à l'activité des entreprises** de restauration du patrimoine dans les territoires **et à l'attractivité** de ces derniers. Ils créent également **un appel d'air** en libérant des crédits ordinaires pour financer d'autres opérations dans les territoires.

Par ailleurs, les crédits de cette enveloppe ont été répartis de manière à assurer **un certain équilibre entre les territoires**, tout en tenant compte de la capacité des entreprises à absorber les crédits. La ministre de la culture a refusé que les crédits « relance » financent la restauration de monuments nationaux situés en Ile-de-France (Panthéon, Sainte-Chapelle) afin d'éviter qu'un déséquilibre ne se creuse en faveur de cette région, où sont déjà implantés la très grande majorité des opérateurs nationaux soutenus. On peut néanmoins regretter le **faible nombre d'opérations programmées dans les outre-mers**.

Répartition territoriale des crédits du plan de relance en faveur des patrimoines

(hors crédits destinés aux opérateurs et à la restauration du château de Villers-Cotterêts)



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication à partir des données fournies par le ministère de la culture

2. LES LEÇONS À TIRER DU PLAN DE RELANCE

A. DES DIFFICULTÉS EXACERBÉES PAR LES CONTRAINTES DU PLAN DE RELANCE

Les différentes **contraintes du plan de relance** ont lourdement pesé dans la répartition de ses crédits et dans ses modalités de mise en œuvre.

Même si les crédits de paiement sont échelonnés jusqu'en 2023 pour tenir compte des délais de réalisation des chantiers, **toutes les opérations doivent impérativement être engagées avant la fin de l'année 2022**. Cette contrainte temporelle a conduit le ministère de la culture à sélectionner, parmi les projets justifiant d'une urgence sanitaire, les chantiers de grande taille, suffisamment matures pour être lancés rapidement et susceptibles d'être achevés d'ici 2023. Ces impératifs ont eu pour effet :

- d'inciter l'État à **privilégier ses monuments** dans la mesure où il avait la certitude de maîtriser le bon déroulement du chantier en sa qualité de maître d'ouvrage ;
- d'intégrer au plan de relance un certain nombre de **chantiers de restauration déjà lancés** afin d'en achever la réalisation sans financement par tranches successives ;
- **d'exclure, de facto, les communes rurales** du bénéfice du plan. C'est principalement le patrimoine des villes moyennes qui a profité de ses crédits.

L'urgence imposée par le plan de relance a été **lourde à gérer pour les services** du ministère de la culture, en particulier ses services déconcentrés. Leur surcharge de travail ne s'est accompagnée d'aucun moyen humain pérenne supplémentaire, alors qu'ils sont déjà en tension. La présélection des projets a été réalisée dans des **délais trop courts pour envisager une quelconque forme de concertation préalable au niveau local**.

Par sa cadence et ses différentes contraintes, **le plan de relance a clairement mis en exergue un certain nombre de dysfonctionnements** déjà identifiés par la commission de la culture et qui nuisent à l'efficacité des politiques de l'État dans le domaine du patrimoine.

- ✓ **La co-construction des politiques dans le domaine du patrimoine avec les collectivités territoriales demeure insuffisante.** La politique nationale du patrimoine demeure trop centralisée. Les commissions chargées du patrimoine au niveau local doivent devenir de véritables lieux d'échanges et de co-construction des politiques et ne pas se réduire à de simples lieux où les collectivités sont informées des projets conduits par l'État. Une telle évolution garantirait une meilleure prise en compte de la situation particulière et des difficultés des territoires ruraux.
- ✓ **Le déficit d'ingénierie des collectivités territoriales et des propriétaires privés** a une nouvelle fois pesé dans la décision de l'État de privilégier les opérations portant sur les monuments qui lui appartiennent. Même si le code du patrimoine prévoit la possibilité d'une assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État, seules quelques directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont encore en mesure de proposer ce service, faute de moyens. Ni l'offre privée, ni l'offre proposée par certaines collectivités territoriales ne sont aujourd'hui suffisantes pour répondre aux demandes des propriétaires. Cette question constitue un **véritable frein pour la réalisation de nombreux projets patrimoniaux dans les territoires** et mériterait un examen attentif de la part du ministère de la culture pour identifier des solutions permettant de sortir de cette impasse.
- ✓ **La faiblesse des effectifs des services en charge du patrimoine au sein des DRAC est alarmante.** Les modalités particulières de gestion du plan de relance, qui reposent sur la transmission de rapports d'exécution à Bercy sur un rythme très régulier, mobilisent les équipes au point de les tenir éloignées du terrain et de leurs missions régaliennes, tel le contrôle scientifique et technique sur les monuments historiques. Le recrutement d'ingénieurs et de techniciens pour le suivi des travaux doit faire figure de priorité, même en période normale d'activité, au risque que l'État ne soit sinon bientôt plus capable de contrôler que les interventions menées sur un édifice garantissent sa conservation et sa transmission aux générations futures.

B. UN PLAN QUI NE DISSIPE PAS TOTALEMENT LES INQUIÉTUDES

L'exécution du plan de relance constituant une priorité pour le Gouvernement, les services du ministère de la culture sont mobilisés pour permettre aux opérations retenues d'être achevées d'ici 2023. Ces efforts n'ont cependant pas empêché **la survenance de plusieurs difficultés inhérentes aux chantiers patrimoniaux** (marchés infructueux, retards de chantiers). Une dizaine d'opérations ont été retirées du plan de relance, soit pour des retards qui ne permettaient pas de tenir les délais, soit pour des dépassements de coûts trop importants. Des **redéploiements de crédits** sont intervenus dans des proportions limitées et ont été opérés dans le respect de l'enveloppe initiale à laquelle ils étaient affectés.

Les **tensions sur les prix** constatées depuis quelques mois, principalement imputables au renchérissement des matières premières, ainsi que les **problèmes de disponibilité des matériaux**, pourraient rendre plus délicate l'exécution du plan de relance dans les mois à venir. Outre les **retards de chantiers** qui pourraient en découler, **des inquiétudes** se font jour **autour des opérations qui n'ont toujours pas été lancées**, dans la mesure où leur coût pourrait dépasser les prévisions initiales. Afin d'éviter que des opérations ne soient abandonnées ou qu'il soit fait appel aux crédits ordinaires pour compléter les crédits du plan de relance dans le but de mener ces opérations à bien, il serait souhaitable d'autoriser les services déconcentrés à pouvoir redéployer les crédits « relance » non consommés d'une enveloppe à une autre, les règles budgétaires ne faisant pas obstacle à leur fongibilité.

Ces tensions sur les prix pourraient avoir des effets négatifs sur la mise en œuvre des programmes de chantiers, beaucoup de propriétaires publics et privés préférant décaler des opérations dans l'attente d'une baisse des prix. C'est l'une des raisons pour lesquelles les acteurs du patrimoine se montrent très **inquiets de « l'après-plan de relance »**. Ils craignent que les crédits ordinaires ne redescendent, dès 2023, à leur niveau de 2019. Une baisse brutale des crédits aurait des conséquences désastreuses à la fois sur la filière du patrimoine, qu'il s'agisse de l'emploi, de la formation ou de l'attractivité de ces métiers, et sur le patrimoine, dans la mesure où elle remettrait en cause l'achèvement de certains chantiers dont les premières tranches auraient été financées par les crédits « relance ».

La protection du patrimoine est peu compatible avec un financement par à-coups. Elle repose sur des programmations nécessitant un horizon pluriannuel. La formation des professionnels de la restauration du patrimoine s'appuie elle aussi sur un temps long et nécessite plusieurs années de pratique professionnelle pour atteindre le niveau de qualification requis. À cet égard, on peut d'ailleurs **regretter que la mise en œuvre du plan de relance ne se soit pas accompagnée d'un programme plus ambitieux d'actions de valorisation des métiers de la restauration** auprès du grand public et des jeunes afin de susciter des vocations.

Le plan de relance a apporté la preuve que la protection du patrimoine est jusqu'ici sous-dotée : les besoins en matière de restauration nécessiteraient des budgets annuels plus élevés et les entreprises ont démontré, depuis un an, qu'elles sont en mesure d'absorber plus de 450 millions d'euros de crédits sans que des tensions majeures ne se fassent jour. L'échéance du plan de relance en 2023 doit conduire à **réévaluer le niveau de la dotation de l'État au patrimoine monumental et à accroître son effort en matière d'entretien des monuments historiques afin d'enrayer la dégradation de l'état général des monuments par une vraie politique préventive**. Une décision similaire avait d'ailleurs été prise à l'issue du plan de relance de 2009-2010, avant que le niveau des crédits ne soit finalement progressivement abaissé à partir de 2013.

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Sans attendre :

- ✓ **Autoriser les DRAC à transférer d'une enveloppe à une autre les crédits « relance » qu'elles ont en gestion et qui n'auraient pas été intégralement consommés** en raison de coûts d'opérations inférieurs aux estimations initiales afin d'éviter que ces crédits ne soient pas consommés, que des opérations soient interrompues ou que des crédits ordinaires ne soient mobilisés pour financer ces opérations.

Dans le projet de loi de finances pour 2023 :

- ✓ **Renforcer les effectifs des services en charge du patrimoine au sein des DRAC**, en leur permettant notamment de recruter des ingénieurs et techniciens du patrimoine afin de garantir la poursuite, dans de bonnes conditions, de leurs missions.
- ✓ **Accroître le niveau des crédits destinés à l'entretien des monuments historiques** afin d'éviter la dégradation des monuments récemment restaurés qui imposerait de lourdes dépenses de restauration à l'avenir.

D'ici la fin de l'année 2023 :

- ✓ **Commander une réflexion** aux services d'inspection afin de sortir de l'impasse **en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage**.
- ✓ S'orienter vers **une plus grande co-construction des politiques dans le domaine du patrimoine avec les collectivités territoriales** en veillant à prêter une attention renforcée à la situation particulière et aux difficultés des **territoires ruraux**.
- ✓ **Réserver chaque année 10 % des crédits d'intervention déconcentrés à des projets choisis avec les collectivités**, sous réserve que ces dernières s'engagent à maintenir le niveau global de leurs subventions au patrimoine.



Laurent Lafon

Président

Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Olivier Paccaud

Rapporteur

Sénateur
de l'Oise
(Les Républicains)



Else Joseph

Rapporteure

Sénatrice
des Ardennes
(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](#)