

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021**
(n° 3360),

PAR M. Laurent SAINT MARTIN
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 12

CULTURE

PATRIMOINES

Rapporteur spécial : M. GILLES CARREZ,

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS EN FORTE HAUSSE ; UNE EXIGENCE D'ENGAGEMENT RAPIDE DES CREDITS DE LA RELANCE	12
1. La consolidation des enveloppes permanentes du programme 175	12
2. Des compléments sectoriels financés par la mission <i>Plan de relance</i>	14
a. Le « Plan cathédrales »	16
b. Le soutien aux équipements patrimoniaux des collectivités territoriales	17
c. L'appui du Centre des monuments nationaux	18
d. Un tiers des crédits d'investissements de relance financeront le projet présidentiel de restauration du château royal de Villers-Cotterêts	20
3. La hausse des crédits de restauration des monuments historiques	21
a. Monuments historiques : un saut qualitatif en 2020 et 2021 ?	21
b. La contribution renouvelée du loto du patrimoine	23
4. Indissociables des crédits budgétaires, les dispositifs fiscaux en faveur du patrimoine doivent être mieux déployés	24
a. La juste compensation des charges liées aux monuments historiques	25
b. L'incitation à investir dans la restauration d'immeubles en secteur protégé	27
II. UN SOUTIEN EN FONCTIONNEMENT DES GRANDS OPERATEURS MUSEAUX ET PATRIMONIAUX CONFRONTES A LA CHUTE DE LEURS RESSOURCES PROPRES	29
1. La compensation des pertes de ressources propres par le plan de relance	31
2. Une responsabilisation élargie en matière de ressources humaines	33
3. Améliorer la programmation financière des « <i>grands projets</i> » patrimoniaux	36
a. Des programmations fréquemment réévaluées et aux périmètres instables	36
b. La réorientation du projet de « nouveau Grand Palais »	40
4. Archéologie préventive : un effort de sincérité budgétaire	42

III. GARANTIR LA CONFORMITÉ DE L'EMPLOI DES FONDS DE LA SOUSCRIPTION NATIONALE POUR LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHEDRALE NOTRE-DAME DE PARIS	45
a. Le succès confirmé de la souscription nationale	45
b. L'exigence d'emploi exclusif pour le financement des travaux.....	47
EXAMEN EN COMMISSION	51
PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	53

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. Au 10 octobre 2020, 55 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

En 2021, les crédits du programme 175 *Patrimoines* dépasseront **1,01 milliard d'euros, en hausse de 44 millions d'euros en crédits de paiement (+ 4,5 %)**. Cependant **344 millions d'euros supplémentaires proviendront de la mission *Plan de relance*** au titre d'un « plan d'investissement culturel en faveur des patrimoines dans les territoires et pour l'emploi ».

La dépense de l'État pour le Patrimoine est donc portée à **1,36 milliard d'euros de crédits budgétaires, en hausse, considérable, de 388 millions d'euros des crédits de paiement en un an.**

La contribution de la mission *Plan de relance* pourra se prolonger en 2022, à hauteur de 270 millions d'euros en crédits de paiements, 614 millions d'euros en autorisations d'engagement étant inscrits dans ce but dès 2021.

Deux tiers des financements de la relance en 2021 visent à compenser les effets de la crise sanitaire sur les budgets de grands établissements tels Versailles, Orsay, le Louvre, Pompidou, le Centre des musées nationaux ou la Réunion des musées nationaux-Grand Palais confrontés à **l'effondrement de leurs ressources propres** qui **menace leurs capacités non seulement à autofinancer leurs investissements mais parfois même à poursuivre leurs activités.**

À ce titre, **la relance constitue d'abord un plan de soutien, en subventions de fonctionnement**, avec un effet indirect sur l'investissement dans les monuments historiques et sur les filières et les métiers du patrimoine.

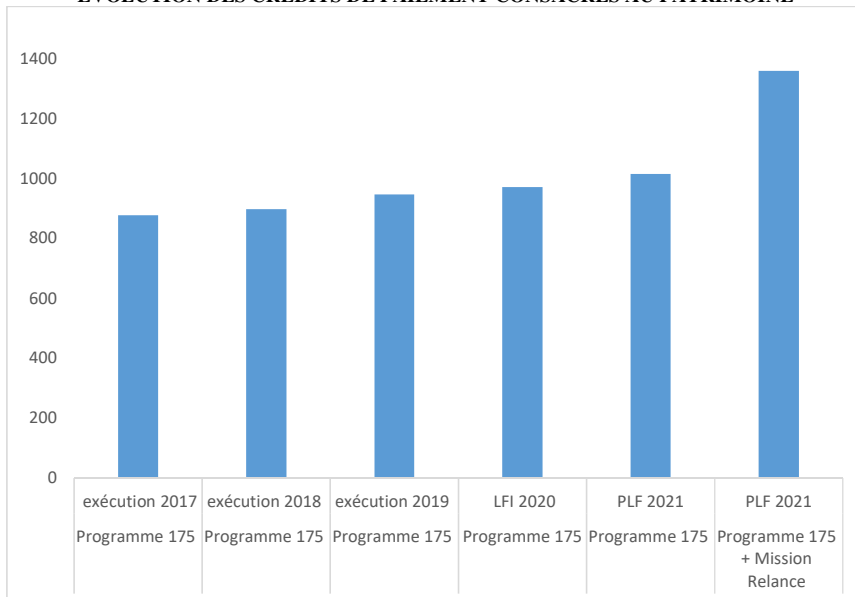
Dès 2021, **un tiers des financements de la relance s'ajouteront cependant directement aux dépenses d'investissement du programme 175**, dont certaines enveloppes sont opportunément rehaussées, ce qui doit permettre **d'accélérer la restauration des monuments historiques de l'État**, dont un important « **plan cathédrales** », qui devra être assorti d'efforts d'organisation pour en améliorer la sécurité. L'État pourra également mieux subventionner les équipements patrimoniaux des collectivités territoriales.

Alors qu'**un tiers des investissements de la relance sont consacrés à un « Grand Projet » présidentiel**, la Cité internationale de la Francophonie dans le château royal de Villers-Cotterêts, le rapporteur spécial invite à **ne pas perdre de vue l'objectif d'accroître, dans la durée, le niveau de consommation des subventions pour l'entretien et la restauration des dizaines de milliers de monuments historiques « diffus »**, déconcentrés dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Enfin, le rapporteur spécial fait siennes les recommandations de la Cour des comptes d'**attribuer une subvention pour charges de service public à l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris afin de ne pas faire reposer ses dépenses de fonctionnement sur la souscription nationale, dont les fonds doivent être exclusivement réservés aux travaux.**

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU PATRIMOINE

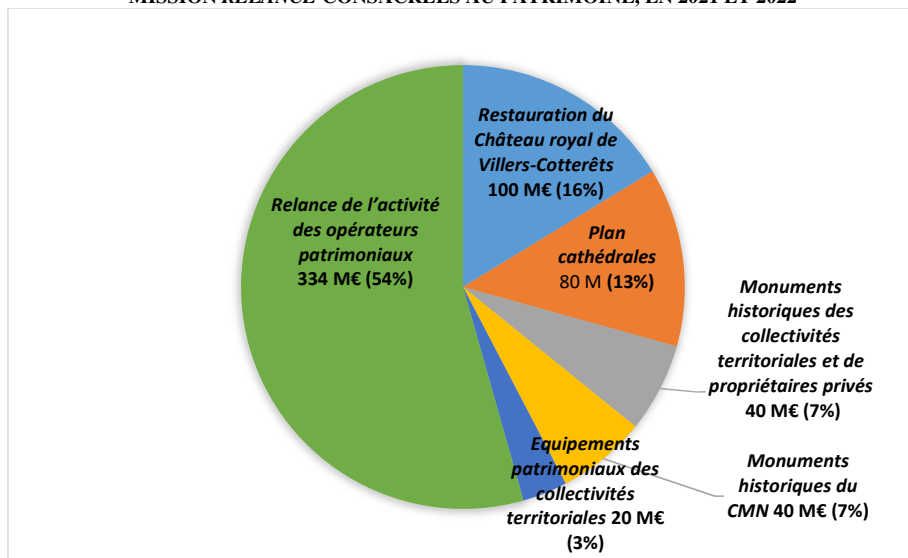


Sources : Rapports et projets annuels de performances.

Total des crédits de paiement 2021 du programme 175 : **1 015,5 millions d'euros.**

Total des crédits de paiement 2021 de la mission Relance destinés au Patrimoine : **344,7 millions d'euros.**

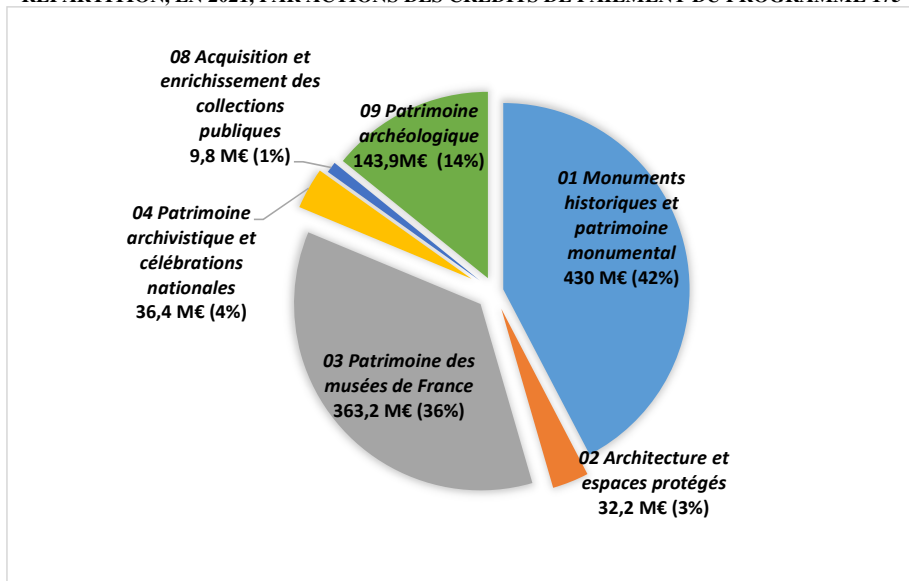
RÉPARTITION THÉMATIQUE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION RELANCE CONSACRÉES AU PATRIMOINE, EN 2021 ET 2022



Sources : Projet annuel de performances.

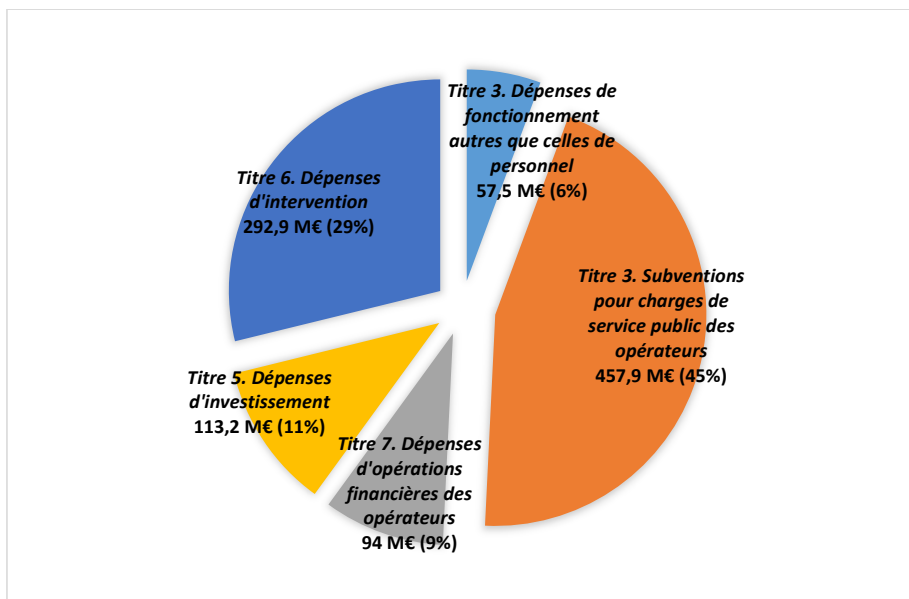
Total des autorisations d'engagements de la mission Relance destinées au Patrimoine : **614 millions d'euros**

RÉPARTITION, EN 2021, PAR ACTIONS DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175



Sources : *Projet annuel de performances.*

RÉPARTITION, EN 2021, PAR TITRES DE DÉPENSES, DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175



Sources : *Projet annuel de performances.*

INTRODUCTION

Au sein de la mission *Culture*, le **programme 175 Patrimoines** finance les politiques publiques destinées à préserver, enrichir, mettre en valeur et rendre accessible au public le plus large le patrimoine dans toutes ses composantes : les **45 000 immeubles protégés au titre des monuments historiques** de notre pays, les **collections nationales conservées notamment dans les musées de France**, l'**architecture et l'archéologie**.

Ce programme présente la particularité de **concentrer la majeure partie de l'investissement de la mission Culture** : dans les **monuments historiques ou les équipements muséaux** dont l'État ou ses grands opérateurs sont les dépositaires, mais également par le biais de **crédits d'intervention qui subventionnent les opérations menées à ce titre, sur l'ensemble du territoire, par les collectivités territoriales ou les propriétaires privés**.

Ces crédits constituent ainsi **un levier de la commande publique adressée aux professions du patrimoine**, secteurs d'excellence en France, caractérisées par un fort degré de spécialisation et de qualification, dans les domaines des travaux publics sur monuments historiques, des musées ou des œuvres d'art.

Or **la crise sanitaire fragilise les structures publiques comme privées des secteurs du patrimoine, présentes sur l'ensemble du territoire** : elle remet en cause leur modèle économique et leur capacité à développer ou adapter leur offre culturelle tout en continuant à investir afin d'entretenir et de valoriser le patrimoine de la Nation.

Le budget 2021 vise donc à ce que la dépense publique prenne, dans la mesure du possible, le relais de la dépense privée afin de permettre aux acteurs du patrimoine de continuer à investir : **le total des dépenses du budget de l'État pour le patrimoine** pourra ainsi atteindre **1 360,3 millions d'euros en CP**, un plus haut niveau historique.

Un **quart de ces crédits sont inscrits sur une action 5 Culture du programme 363 Compétitivité, de la mission Plan de relance qui finance un « plan d'investissement culturel en faveur des patrimoines dans les territoires et pour l'emploi »** avec 344 millions d'euros en CP dès 2021, et 270 millions d'euros en CP en 2022, pour total de 614 millions d'euros en AE.

CREDITS INSCRITS POUR LE PATRIMOINE AU PLF 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 175 Patrimoines	1 010,4	1 015,6
Programme 363 Compétitivité ; action 05 Culture : enveloppe Patrimoines	614	344,7
TOTAL	1 624,4	1 360,3
Par des crédits de la relance dans l'ensemble des crédits du Patrimoine en 2021	37,8 %	25,3 %

Source : Projets annuels de performances, hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

Le total des CP est supérieur de **388 millions d'euros (+ 40 %)** aux **971,9 millions d'euros ouverts, sur le programme 175, Patrimoines par la loi de finances initiale pour 2020.**

Cette hausse de crédits prolonge la première réponse budgétaire aux conséquences de la crise sanitaire sur le secteur du patrimoine apportée dès la **troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ avec 27,4 millions d'euros supplémentaires ouverts sur le programme 175,** ce qui ramène à **361 millions d'euros en CP (+ 36,1 %)** la hausse de crédits demandés en 2021 par rapport au total de **999,3 millions de CP effectivement ouverts en 2020.**

CRÉDITS DE PAIEMENTS INSCRITS POUR LE PATRIMOINE EN 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Programme 175 LFI 2020	Programme 175 LFR 2020	Total 2020	Programme 175 PLF 2021	Relance PLF 2021	Total 2021	Évolutions 2020- 2021	
971,9	27,4	999,3	1 015,6	344,7	1 360,3	+ 361	+ 36,1%

Source : Projets annuels de performances, hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits demandés pour 2021 sont en outre **supérieurs de 413,7 millions d'euros (+ 43,7 %)** aux **crédits consommés en 2019 sur le programme 175** (946,6 millions d'euros).

Sur le **périmètre du seul programme 175,** les **CP augmentent de 43,7 millions d'euros (+ 4,5 %)** entre la LFI 2020 et le PLF 2021, comme le détaille le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Exécution 2019	LFI 2020	LFR 2020	PLF 2021	Évolution LFI - PLF (en %)	Exécution 2019	LFI 2020	LFR 2020	PLF 2021	Évolution LFI - PLF (en %)
01 Monuments historiques et patrimoine monumental	489,9	415,7		426	+ 10,3 + 2,5 %	385,4	412,6		430	+ 17,4 + 4,2 %
02 Architecture et espaces protégés	32,7	32,2		32,2		33,7	32,2		32,2	
03 Patrimoine des musées de France	346,6	345,4		359,1	+ 13,7 + 4 %	336,6	349,7		363,2	+ 13,5 + 3,9 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	30,1	31,7	+ 27,4	39,3	+ 7,6 + 24 %	35,7	30,6	+ 27,4	36,4	+ 5,8 + 19 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	8,7	9,7		9,7		8,8	9,8		9,8	0
09 Patrimoine archéologique	154,9	136,9		143,9	+ 7 + 5,1 %	146,4	136,9		143,9	+ 7 + 5,1 %
Totaux	1 063	971,9		1 010,4	+ 38,5 + 4 %	946,6	971,9		1 015,6	+ 43,7 + 4,5 %

Source : Rapports et projets annuels de performances, total hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

La répartition par actions des crédits du programme 175 Patrimoines

– L’**action 1, Monuments historiques et patrimoine monumental**, porte les crédits d’entretien et de restauration des monuments historiques, en investissements directs pour les monuments appartenant à l’État ou sous forme de subventions pour les monuments appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés. L’action porte également la subvention pour charges de service public du Centre des monuments nationaux et du château de Versailles et les dotations pour travaux versées à ces établissements ainsi qu’au château de Chambord ou pour la rénovation du Grand Palais.

– L’**action 2, Architecture et espaces protégés**, comprend les dotations versées à la Cité de l’architecture et du patrimoine ainsi que des subventions pour études et travaux en espaces protégés, notamment les sites patrimoniaux remarquables (SPR).

– L’**action 3, Patrimoine des musées de France**, porte, pour 85 % de ses crédits, les subventions aux grands établissements muséaux nationaux (le Louvre, Orsay, le centre Georges Pompidou, le musée du Quai Branly, le MuCEM...). Elle porte également les moyens des musées nationaux – services à compétence nationale, rattachés directement au ministère, et les subventions d’investissements dans les musées des collectivités territoriales.

– L’**action 4, Patrimoine archivistique et célébrations nationales**, porte les crédits du service à compétence nationale des Archives nationales ainsi que les subventions aux projets de rénovations de bâtiments de services d’archives départementales et municipales.

– L’**action 8 Acquisition et enrichissement des collections publiques** porte des crédits permettant de réaliser des acquisitions d’œuvres pour les musées services à compétence nationale ou établissements publics ainsi que pour les musées ne relevant pas de l’État.

– L’**action 9 Patrimoine archéologique**, porte le financement des acteurs de l’archéologie préventive : l’Institut national de recherches et archéologie préventive (INRAP) et les services agréés des collectivités territoriales ainsi que des subventions aux aménageurs et aux particuliers auxquels sont prescrits des diagnostics archéologiques.

88 % de crédits supplémentaires inscrits au budget 2021 proviennent ainsi de la mission Plan de relance afin de compléter les crédits permanents du programme 175, autour de deux grands volets :

– pour 280 millions d’euros en deux ans, dont 113 millions d’euros dès 2021, soit 45 % des AE de la relance et 32 % des CP en 2021, il s’agit d’un **soutien en investissement qui abonde les enveloppes préexistantes sur des actions du programme 175, elles-mêmes en hausse**, afin d’accélérer la **mise en œuvre de plans sectoriels** : la restauration des cathédrales, les subventions aux monuments historiques des collectivités, dont certains grands édifices culturels, les subventions aux investissements des collectivités dans leurs musées et leurs services des archives, et enfin certains travaux de restauration sur monuments historiques sous maîtrise d’ouvrage du Centre des monuments nationaux ;

– pour 334 millions d’euros en deux ans, dont 232 millions d’euros en 2021, soit 55 % des AE de la relance mais 67 % des CP dès 2021, il s’agit de **subventions, très majoritairement en fonctionnement, pour les grands établissements patrimoniaux et muséaux** afin de **compenser les effets de la crise sanitaire sur leurs activités**, particulièrement pour les grands musées largement autofinancés et heurtés de plein fouet par les séquences successives de fermeture ou de restriction à la visite ainsi que par l’effondrement du tourisme international.

I. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS EN FORTE HAUSSE ; UNE EXIGENCE D'ENGAGEMENT RAPIDE DES CRÉDITS DE LA RELANCE

La priorité accordée au patrimoine dans le budget 2021 se traduit en premier lieu par la **consolidation des principaux postes de dépenses du programme 175** qui financent les **travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques** ou les **équipements patrimoniaux, sur tout le territoire**.

Les apports supplémentaires de la relance visent à **accélérer une remise à niveau budgétaire initiée ces dernières années** dans l'objectif, d'une part, de soutenir l'emploi et les acteurs Français de la filière économique du patrimoine et de l'architecture, dont le savoir-faire est mondialement reconnu, et d'autre part, de renforcer l'attractivité et la dynamique économique des territoires.

1. La consolidation des enveloppes permanentes du programme 175

Ainsi que le détaille le tableau page suivante, les crédits de paiement du programme 175 sont en hausse de 43,8 millions d'euros qui provient à 86,3 % de dépenses autres que de fonctionnement, avec **37,8 millions d'euros d'augmentations des dépenses d'investissement au sens large (+ 8,2 %)** :

– **dépenses de titre 5** pour les **investissements de l'État dans le patrimoine dont il est propriétaire**, portées à 113,2 millions d'euros, en hausse de 11,4 millions d'euros (+ 11,2 %) ;

– **dépenses de titre 6** dites d'intervention, pour des **subventions aux tiers, principalement en investissement**, portées à 292,9 millions d'euros, en hausse de 18 millions d'euros (+ 6,5 %) ;

– **dépenses de titre 8** dites d'opérations financières, qui correspondent aux **dotations en fonds propres versées aux grands opérateurs muséaux et patrimoniaux de l'État** pour leurs projets d'investissement, portées à 94 millions d'euros, en hausse de 8,4 millions d'euros (+ 9,8 %).

Par contraste, les **dépenses de fonctionnement, de titre 3**, principalement des subventions pour charges de service public, rémunérant une partie des personnels et du fonctionnement des opérateurs, **n'augmentent que de 6 millions d'euros (+ 1,2 %)** atteignant 515,5 millions d'euros, soit 50,8 % des crédits du programme, contre 52,4 % en loi de finances initiale pour 2020.

Par ailleurs le programme 175 ne comporte pas de crédits de titre 2 : les rémunérations des personnels des directions centrales ou régionales du ministère, ou de certains personnels des opérateurs directement pris en charge par le ministère, relèvent en effet du programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture*, pour un schéma d'emplois ministériel en baisse de – 8 emplois en 2021.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *PATRIMOINES* EN 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Titre 7 Dépenses d'opérations financières		Total		Évolutions	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021		
01 Monuments historiques et patrimoine monumental	99,6	99,8	76,9	86,7	170,4	173,4	65,7	70,1	412,6	430	+ 17,4	+ 4,2 %
02 Architecture et espaces protégés	17,7	17,7			13,8	13,8	0,7	0,7	32,2	32,2	-	-
03 Patrimoine des musées de France	299,1	299,8	10,6	9,5	25,6	35,6	14,4	18,4	349,7	363,3	+ 13,6	+ 3,9 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	13,4	13,4	11,7	14,5	5,5	8,5			30,6	36,4	+ 5,8	+ 19 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	0,05	0,05	2,5	2,5	3,9	3,9	3,3	3,3	9,8	9,75	+ 0,1	+ 1 %
09 Patrimoine archéologique	79,7	84,6			55,7	57,7	1,6	1,6	137	143,9	+ 6,9	+ 5 %
Total	509,5	515,5	101,8	113,2	274,9	292,9	85,6	94	971,9	1 015,6	+ 43,8	+ 4,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2021, total hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

Parmi les dépenses d'investissements au sens large les plus significatives, le rapporteur spécial relève en particulier, sur l'action 1, *Monuments historiques et patrimoine monumental* :

– une hausse de 10 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP des crédits d'investissement pour la restauration des cathédrales, portés à 45 millions d'euros en 2021 puis 50 millions d'euros en 2022 ;

– une hausse globale de 5 millions d'euros des dépenses d'intervention pour les subventions aux investissements dans la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, qui atteindraient 148 millions d'euros en CP : cette hausse provient de la montée en charge du fonds incitatif et partenarial pour les collectivités à faible potentiel financier, qui atteint 15 millions d'euros en CP conformément aux AE ouvertes dès la loi de finances pour 2020 ;

– une hausse de 4,3 millions d'euros en CP des dotations en fonds propres des opérateurs au titre de l'enveloppe des « Grands projets » portée à 37,7 millions d'euros dont : 4 millions d'euros supplémentaires pour la dotation du château de Versailles, portée à 15 millions d'euros au titre de la deuxième phase des travaux du schéma directeur ; 3 millions d'euros supplémentaires pour la dotation de la Réunion des musées nationaux finançant les travaux du Grand Palais, portée à 12 millions d'euros et une baisse de 2,6 millions d'euros de la dotation en fonds propre du Centre des monuments nationaux (CMN), ramenée à 10,7 millions d'euros, après de fortes augmentations les années précédentes et alors que le CMN est, par ailleurs, un des principaux destinataires des crédits de la mission *Plan de relance*.

Sur l'action 3, *Patrimoine des musées de France*, on relève une **hausse de 10 millions d'euros des crédits d'intervention pour les subventions aux investissements des collectivités territoriales dans leurs musées**, qui atteindraient ainsi 23 millions d'euros. En outre **4 millions d'euros supplémentaires sont inscrits en dotations en fonds propre** dont **3 millions d'euros** pour la contribution de l'État aux travaux du **centre Georges-Pompidou**, portée à 11 millions d'euros, et une hausse de **1 million d'euros** pour la **contribution aux travaux du Palais de la Porte dorée, portée à 1,6 million d'euros**, dont le rapporteur spécial avait souligné les difficultés immobilières ⁽¹⁾.

Enfin sur l'action 4, *Patrimoine archivistique*, **3 millions d'euros** supplémentaires en investissement permettent de mener à son terme le schéma directeur du service à compétence nationale des **Archives nationales**, et **3 millions d'euros** en crédits d'intervention abondent les subventions aux **investissements des archives départementales**, portées à 7 millions d'euros.

2. Des compléments sectoriels financés par la mission *Plan de relance*

Les augmentations, sur le programme 175, des dépenses d'investissement dans le patrimoine doivent être mises en relation avec les crédits supplémentaires ouverts par le premier volet sectoriel de 280 millions d'euros en AE et 113 millions d'euros en CP du « **plan d'investissement culturel en faveur des patrimoines dans les territoires et pour l'emploi** » de la mission *Plan de relance*, selon la décomposition prévisionnelle présentée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DES CREDITS DU VOLET SECTORIEL DE LA MISSION *RELANCE EN FAVEUR DU PATRIMOINE*

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Restauration du Château royal de Villers-Cotterêts	100	43
Plan cathédrales	80	30
Soutien aux investissements dans les monuments historiques n'appartenant pas à l'État	40	10
Réinvestissement dans les monuments relevant du CMN	40	20
Soutien aux investissements dans les équipements des collectivités territoriales (musées, archéologie, archives)	20	10
Total	280	113

Sources : réponses de la direction générale des patrimoines aux questions du rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial relève qu'à chacun de ces postes de dépense correspondent des crédits du programme 175.

Pour 260 millions d'euros en AE, soit 92 % du total, les crédits du volet sectoriel du plan de relance se rapportent à des dépenses qui figurent déjà sur l'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental*, pour l'entretien des cathédrales, les monuments relevant du Centre des monuments nationaux, dont le

(1) Assemblée nationale, 10 octobre 2019, Rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020, Annexe n° 12 Culture - Patrimoines. p. 35.

Château royal de Villers-Cotterêts ou encore les subventions aux monuments historiques des collectivités territoriales. Pour 20 millions d’euros en AE, soit 8 % du total, l’enveloppe du plan de relance pour des subventions aux équipements patrimoniaux des collectivités, se rapporte aux actions 3 *Patrimoine des musées de France*, 4 *Patrimoine archivistique* et 9 *Patrimoine archéologique*.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que les modalités d’exécution des crédits supplémentaires de la relance sont encore en cours de négociation entre les administrations du ministère de la culture et de Bercy, et notamment la répartition des tâches entre le responsable du programme 175, directeur général des patrimoines, et le responsable du programme 363, sous-directeur à la direction du budget du ministère de l’économie, des finances et de la relance.

Les crédits de la relance pourraient ainsi faire l’objet soit d’un transfert sur le programme 175, soit d’une exécution directe sur la mission Plan de relance au moyen d’une délégation de gestion accordée aux services budgétaires et financiers du ministère de la culture. En tout état de cause, la programmation des crédits et la répartition des enveloppes par opération relèvera bien de la direction générale des patrimoines.

Ainsi que le montre le tableau suivant, l’addition d’une part des enveloppes préexistantes du programme 175 et d’autre part des crédits dédiés du plan de relance permet de distinguer **plusieurs plans sectoriels auxquels la relance contribue, en moyenne, sur deux ans, à hauteur de 35 %**.

COMPARAISON DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175 ET DU VOLET
SECTORIEL DE LA MISSION RELANCE

(en millions d’euros)

	2020		2021		2022			TOTAL 2021- 2022	dont relance	
	P 175	P 175	Plan de relance	Total 2021	P 175	Plan de relance	Total 2022			
« Plan Cathédrales »	40	45	30	75	50	50	100	175	80	45,7 %
Subventions aux monuments historiques des collectivités et de propriétaires privés	143	148	10	158	148	30	178	336	40	12 %
Subventions aux monuments historiques du CMN	21	21	20	41	21	20	41	82	40	48,8 %
Subventions aux équipements des collectivités	17	30	10	40	30	10	40	80	20	25 %
Restauration du Château royal de Villers-Cotterêts	13	11	43	54	10	57	67	121	100	82,6 %
TOTAL	234	255	113	368	259	167	426	794	280	35,3 %

Sources : commission des finances à partir des réponses de la direction générale des patrimoines.

On constate ainsi que, sur les différents volets auxquels contribue la mission *Plan de relance*, les crédits du programme 175 atteignent 255 millions d’euros en 2021, en hausse de 21 millions d’euros (+ 9 %) par rapport à 2020, mais que la relance ajoute 113 millions d’euros, portant le total disponible à 368 millions d’euros en 2021, en hausse de 134 millions d’euros (+ 57,3 %).

Sous réserve du maintien, en 2022, de niveaux de CP conformes aux AE ouvertes en 2021 tant sur le programme 175 que sur la mission *Plan de relance*, la hausse serait prolongée de 58 millions d’euros de CP supplémentaires en 2022 (+ 15,7 %) portant la dépense totale sur deux années à 794 millions d’euros, dont 280 millions d’euros au titre de la relance.

Sur les trois années 2020, 2021 et 2022, le ministère consacrerait ainsi 1 028 millions d’euros à ces investissements dans les monuments historiques et les équipements patrimoniaux des territoires, contre environ 225 millions d’euros en moyenne annuelle depuis le début de la législature : **la conjonction de la hausse des crédits du programme 175 et des apports de la relance ajouterait, en deux ans, l’équivalent d’une année complète d’investissements dans le patrimoine.**

Les niveaux de contribution de la mission *Plan de relance* sont cependant hétérogènes : pour un niveau moyen de 44 % en 2021, 39 % en 2022 et 35,3 % sur deux ans, la contribution de la relance est très élevée pour la restauration du Château royal de Villers-Cotterêts, qu’elle finance à 82,6 %, mais marginale pour les subventions aux monuments historiques des collectivités territoriales (12 %).

a. Le « Plan cathédrales »

Le risque de « saupoudrage des crédits » de l’enveloppe du plan de relance pour les subventions aux monuments historiques des collectivités (10 millions d’euros de CP en 2021 et 30 millions d’euros en 2022) est cependant atténué par le fait que les financements viseraient prioritairement des travaux sur de grands édifices culturels non affectés à l’État par le décret du 4 juillet 1912 relatif à l’affectation des cathédrales à l’administration des beaux-arts.

Ces crédits seraient donc complémentaires du « **plan cathédrales** » financé conjointement par l’action 1 du programme 175 et la mission *Plan de relance* et qui porte les crédits à ce titre de **40 millions d’euros en CP en 2020 à 75 millions d’euros en 2021 et 100 millions d’euros en 2022, pour un total de 175 millions d’euros en deux années**, faisant ainsi plus que doubler le niveau de crédits consacrés par l’État aux 89 édifices culturels construits avant 1905 dont il est propriétaire : 87 cathédrales ainsi que la basilique Saint-Nazaire de Carcassonne et l’église Saint-Julien de Tours.

Parmi les monuments où des travaux importants pourront être financés dès 2021, figurent ainsi les cathédrales de Beauvais, Chartres, Clermont-Ferrand, Rouen, Nevers, Marseille, et Nantes, mais également des édifices majeurs appartenant à des collectivités, comme la cathédrale de Laon.

Le rapporteur spécial souligne que ces monuments sont exposés à des risques importants, notamment d’incendie, à la fois en cas de carence de travaux prioritaires, mais également à l’occasion de chaque intervention, comme l’a révélé, de façon dramatique, l’incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris survenu lors de travaux de restauration de la flèche conçue par Viollet-le-Duc.

Outre les travaux d'entretien lourd et de restauration, le « plan cathédrales » doit dès lors permettre de **rehausser le niveau des dépenses liées à la sécurité des cathédrales**, notamment la réfection ou la mise aux normes des circuits électriques, le recoupement des combles, la mise en place de colonnes sèches et de réseaux d'incendie armés ou la création de systèmes de détection incendie.

Les dépenses à ce titre se sont élevées à 2,3 millions d'euros en moyenne annuelle entre 2007 et 2018 et ont été confortées, en 2020, par « un plan de sécurité cathédrales » de 2 millions d'euros qui a d'ores et déjà permis de lever cinq des avis défavorables des commissions de sécurité sur les douze recensés en octobre 2019.

Le rapporteur spécial souligne que ces opérations ne sont pas nécessairement onéreuses mais souvent complexes à mettre en œuvre et appellent surtout à retenir des « bonnes pratiques », en définissant les missions respectives des différents intervenants, en lien avec le clergé affectataire, pour assurer par exemple les vérifications périodiques réglementaires des installations techniques ou le suivi des procédures de traitement des alertes et de levée de doute.

b. Le soutien aux équipements patrimoniaux des collectivités territoriales

La mission *Plan de relance* contribue par ailleurs à hauteur de 25 % au renforcement de la **contribution de l'État aux équipements patrimoniaux des collectivités**, portée de 17 millions d'euros de crédits du programme 175 en 2020 à 40 millions d'euros en CP dès 2021 (+ 135 %), dont 30 sur les enveloppes permanentes du programme 175 et 10 provenant de la mission *Relance*.

Ces montants seraient reconduits en 2022 portant la contribution totale de l'État à 80 millions en deux ans.

Ils permettent de financer en premier lieu un **plan de soutien aux musées en régions de 52 millions d'euros en deux ans**, dont 46 millions d'euros sur le programme 175 et **6 millions d'euros de la mission *Plan de relance***. Sur l'action 3 du programme 175, la dotation permanente serait ainsi portée à 23 millions d'euros « en base », en hausse de 77 %.

Parmi les projets bénéficiaires dès 2021 figureraient par exemple le musée alpin de Chamonix, le musée lorrain à Nancy et le réaménagement du musée à Bibracte.

Ces mesures constitueraient une première réponse au **besoin croissant d'investissement des collectivités en faveur de la construction ou de la rénovation des musées**, manifesté tant lors de la mise en œuvre des contrats de projets État-régions (CPER) 2015-2020 que lors de la **négociation, en cours, des CPER 2021-2027**, qui a fait émerger 48 projets à ce titre.

S'y ajoute une **contribution aux autres équipements patrimoniaux des collectivités, en particulier des départements, pour 28 millions d'euros** : la dotation inscrite sur l'action 4 du programme 175 pour les travaux des **services départementaux des archives** est ainsi portée à 7 millions d'euros, en hausse de 3 millions d'euros, et complétée par 8 millions d'euros de la mission *Plan de relance* en deux ans, permettant d'engager par exemple des travaux dans les archives départementales du Loiret ou du Lot.

Alors que les départements conservent 70 % des archives produites par l'État, la moitié d'entre eux connaissent aujourd'hui un taux de saturation supérieur à 80 %.

Le solde des crédits financerait l'équipement de centres de conservation et d'études archéologiques, pour des montants non précisés à ce stade.

Le renouvellement des volets *Culture* des contrats de plans État-Régions

Le CPER 2015-2020, en cours d'achèvement, prévoit une contribution de l'État de 253 millions d'euros pour la mission *Culture*, dont **115,5 millions d'euros sur le programme 175**. Début 2020 le **taux d'exécution des crédits du programme 175 s'établissait, en AE, à 86 %**, avec 98,9 millions d'euros engagés et, **en CP, à 54 %** avec 62,7 millions d'euros consommés, soit un taux de couverture d'AE par des CP de 63 % et **36,2 millions d'euros de restes à payer**.

Les CPER 2021-2027 sont en cours d'élaboration, avec des mandats de négociations adressés aux préfets à l'automne 2020 afin de signer les contrats dès janvier 2021. Le budget prévu par le ministère de la culture est de 271 millions d'euros, dont **135,4 millions d'euros provenant du programme 175**.

c. L'appui du Centre des monuments nationaux

La relance distingue par ailleurs une enveloppe de 40 millions d'euros de crédits dite de « **réinvestissement dans les monuments nationaux relevant du Centre des monuments nationaux** ».

Le **CMN** est un établissement public administratif auquel l'article L. 141-1 du code du patrimoine confie la mission d'**entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux dont il a la garde**, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsqu'elle est compatible avec leur conservation et leur utilisation.

À ce titre, il gère une **centaine de monuments nationaux, répartis sur l'ensemble du territoire national et pour certains éloignés des centres urbains**. Il s'agit d'une part de monuments classés ou inscrits, appartenant à l'État, qui ont été remis en dotation à l'établissement ou mis à sa disposition et d'autre part de monuments historiques qui font partie du patrimoine propre de l'établissement, notamment à la suite de legs. L'ensemble du réseau comprend près de 115 000 biens culturels, dont les collections du CMN et les dépôts de longue durée, dont 7 800 biens classés.

Le CMN est **bien outillé pour satisfaire l'exigence d'engagement rapide des crédits inscrits sur la mission *Plan de relance***, alors qu'il a conduit en 2020, malgré les contraintes liées à aux conditions sanitaires, des travaux sur monuments historiques le conduisant à consommer plus de 100 millions d'euros en AE et près de 90 millions d'euros en CP, comme détaillé ci-après.

LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RESTAURATION DU CMN EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement ouvertes	Crédits de paiements ouverts
Crédits sur monuments historiques (restauration, réparation et collections)	37,1	22,8
Projets d'aménagement	1,2	2
Hôtel de la Marine	8,3	36,1
Château royal de Villers-Cotterêts	54,6	25,9
TOTAL	101,1	86,9

Source : Centre des monuments nationaux

Outre les deux « Grands projets » du château royal de Villers-Cotterêts et de l'Hôtel de la Marine, les principaux investissements du CMN sur monuments historiques ont porté sur la restauration des couverts du Château de Carrouges, des remparts du château d'If à Marseille, des jardins du Château de Maisons-Laffitte, du pavillon du Roi au Château d'Oiron, de l'aile italienne du Château de Castelnau ou encore la réfection des digues des étangs de Corot à Ville-d'Avray.

Démarrent en outre fin 2020 et début 2021, la restauration des façades et couvertures du bâtiment de la Merveille de l'Abbaye du Mont-Saint-Michel, l'achèvement de la restructuration des intérieurs de la colonne de Juillet, place de la Bastille à Paris, ou encore la restauration du musée et le renouvellement de la muséographie de l'Oppidum d'Ensérune dans l'Hérault.

La suspension des chantiers patrimoniaux pendant le confinement n'a pas empêché les équipes du CMN, grâce au télétravail notamment, d'ajuster et de finaliser les procédures applicables à des projets en cours ou susceptibles de démarrer sur l'ensemble du territoire. Dès lors **le CMN était bien positionné pour obtenir le financement d'opérations supplémentaires « prêtes à partir »**, c'est-à-dire dont les études étaient achevées et approuvées, et dont le lancement des consultations d'entreprises n'attendait plus que le financement.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que **le CMN pourra ainsi financer par les crédits de la relance une dizaine d'opérations dans neuf régions** dont la restauration du front Nord du château d'Angers (6,5 millions d'euros), de la dernière partie du chemin de ronde à Carcassonne (4,5 millions d'euros), de la caserne Rochambeau au Mont-Dauphin (3,6 millions d'euros), des façades du palais du Tau à Reims (2,5 millions d'euros) ainsi que l'achèvement de la restauration du clos-couvert de la Merveille au Mont-Saint-Michel (2 millions d'euros).

d. Un tiers des crédits d'investissements de relance financeront le projet présidentiel de restauration du château royal de Villers-Cotterêts

Sur ce premier volet de la mission *Plan de relance*, 43 millions d'euros en CP, soit 38 % des crédits en 2021, et 100 millions d'euros en AE, soit 36 % du total, financeront la **restauration et l'aménagement du château royal de Villers-Cotterêts**, monument majeur du patrimoine national, longtemps laissé à l'abandon, et confié au ministère de la culture en janvier 2017, puis au Centre des monuments nationaux en 2018.

Ces travaux, sous maîtrise d'ouvrages du CMN, visent à mettre en œuvre le projet du Président de la République d'accueillir une **Cité internationale de la langue française, dans le logis royal et le jeu de Paume**.

Selon la programmation initiale, une seconde phase devait mettre à la charge d'opérateurs privés, sur appel à projets, la restauration et le développement d'activités économiques dans les communs, la cour des Offices et le pavillon de l'Auditoire.

Les crédits de la relance permettent de **réviser la programmation du projet, en portant le coût total de 110 à 185 millions d'euros, en hausse de 75 millions d'euros (+ 68 %)**, la contribution totale de l'État passant de 85 à 185 millions d'euros (+ 118 %), en hausse de **100 millions d'euros**.

PROGRAMMATIONS INITIALE ET REVISÉE DU PROJET DE RESTAURATION ET D'AMÉNAGEMENT DU CHATEAU DE VILLERS-COTTERETS

(en millions d'euros)

	Programmation initiale	Programmation révisée	évolutions	
Programme 175	55	55		
Programmes d'investissements d'avenir	30	30		
Mécénat	25	0	- 25	
Mission <i>Plan de relance</i>		100	+ 100	
TOTAL	110	185	+ 75	+ 68 %

Sources : Réponse du ministère de culture et de la communication aux questions du rapporteur spécial.

Outre une **dizaine de millions d'euros de surcoûts liés à la crise sanitaire**, le renchérissement provient de la prise en charge par l'État de **travaux non prévus initialement dans la première phase dont 60 millions d'euros pour la réfection de la cour et le clos et couverts des espaces appelés à accueillir des activités privées**. Ceci diminuera la part des travaux complémentaires relevant des intervenants privés éventuels, réduisant ainsi le « point mort » de leurs projets d'investissements, dans un contexte économique plus incertain.

Enfin, le **coût total pour l'État est alourdi par le fait qu'aucune contribution de mécénat n'a pu être mobilisée, alors que 25 millions d'euros étaient attendus à ce titre**. La relance sécurise donc financièrement la première phase du projet, afin d'en permettre l'inauguration, voulue par le Président de la République pour le printemps 2022.

3. La hausse des crédits de restauration des monuments historiques

Les subventions de l'État à des tiers pour la restauration et l'entretien des monuments historiques, inscrites sur l'action 1 du programme 175, constituent le principal levier de préservation et de mise en valeur des près de 45 000 immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques. L'État n'est en effet le dépositaire que de 3 % des monuments historiques, contre 50 % pour les communes, tandis que 44 % des monuments historiques relèvent de propriétaires privés.

Un des enjeux majeurs de la programmation des crédits du programme 175 consiste ainsi à **accroître, dans la durée, le niveau de consommation des subventions pour l'entretien et la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État**, identifiés dans le tableau suivant.

CRÉDITS D'ENTRETIEN ET DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES (MH) HORS « GRANDS PROJETS »

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021
Crédits d'entretien	35,17	31,48	32,01	49,51	49,51
<i>dont MH État</i>	<i>19,84</i>	<i>18,47</i>	<i>17,91</i>	<i>26,39</i>	<i>26,39</i>
<i>dont MH non État</i>	<i>15,33</i>	<i>13,01</i>	<i>14,11</i>	<i>23,12</i>	<i>23,12</i>
Subventions aux opérateurs	10,83	12,34	13,08	11,95	11,95
Crédits de restauration	199,60	230,96	220,90	238,32	251,32
<i>dont subvention CMN</i>	<i>20,73</i>	<i>43,57</i>	<i>35,07</i>	<i>20,93</i>	<i>20,93</i>
<i>dont MH État</i>	<i>73,77</i>	<i>80,51</i>	<i>74,62</i>	<i>71,8</i>	<i>81,8</i>
<i>dont MH non État</i>	<i>105,10</i>	<i>106,87</i>	<i>111,21</i>	<i>145,6</i>	<i>148,6</i>
TOTAL	245,60	274,77	265,99	299,78	312,78

Source : commission des finances, d'après les projets et rapports annuels de performances.

a. Monuments historiques : un saut qualitatif en 2020 et 2021 ?

On constate ainsi que **le total des crédits de subventions pour l'entretien et de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État doit être porté à 171,7 millions d'euros en 2021**, dont 148,6 pour la restauration et 23,12 pour l'entretien, **montants proches du total de 168,7 millions d'euros inscrits à ce titre en 2020**.

Il en résulte que, **dès le budget 2020, une marche importante est censée avoir été franchie**, la loi de finances initiale ayant porté les enveloppes d'entretien de ces monuments historiques de 14,11 à 23,12 millions d'euros et les crédits de restauration de 111,2 à 145,6 millions d'euros, le total de 168,7 millions d'euros correspondant à **une hausse, en une année, de 43,4 millions d'euros (+ 34,6 %)**, **qui serait donc consolidée en 2021**.

Le budget 2021 s'inscrit donc pleinement dans la stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine lancée en novembre 2017, engagée avec la création du **fonds incitatif et partenarial pour les monuments historiques des petites communes**, ou encore, pour les propriétaires privés de biens protégés, avec de nouvelles mesures de **simplification des démarches et le renforcement du dialogue avec les architectes des bâtiments de France**.

L'examen des trois budgets exécutés depuis le début de la législature confirme au demeurant la tendance continuent à la hausse des subventions aux monuments historiques n'appartenant pas à l'État, passant, pour les crédits de restauration, de 105,1 millions d'euros en 2017 à 106,9 en 2018 et 111,2 en 2019.

Cependant le risque est grand que la crise sanitaire n'ait bloqué un grand nombre de projets et n'entraîne une sous-consommation des montants de crédits beaucoup plus élevés inscrits en 2020 et maintenus en 2021, malgré même la montée en charge du fonds incitatif, déjà mentionné, porté à 15 millions d'euros en CP en 2021.

Interrogés par le rapporteur spécial, les services de la direction générale des patrimoines ont fait état d'une « réduction conjoncturelle » de la consommation des crédits déconcentrés pour l'entretien et la restauration des monuments historiques, qui n'a pu être rattrapée que « pour partie » depuis l'été.

Comme déjà relevé par le rapporteur spécial, **les crédits « sectoriels » de la relance n'auront pas d'incidence directe sur ces dépenses : seules les opérations d'une certaine importance et susceptibles d'être engagées rapidement seront éligibles au plan de relance**, alors que les cofinancements de l'État aux travaux sur les monuments historiques « diffus », de plus petits montants, sont plus longs à engager.

Dès lors que les services du ministère déconcentrés dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) n'auront plus à mobiliser leurs crédits récurrents pour financer les projets éligibles au plan de relance, le rapporteur spécial suggère qu'elles en consacrent une part plus importante aux monuments historiques n'appartenant pas à l'État, y compris ceux des petites collectivités territoriales ou des propriétaires privés.

À ce titre, le rapporteur spécial fait à nouveau siennes les préconisations figurant dans un courrier adressé le 8 mai 2020 au ministre de la culture par les responsables des associations de propriétaires de monuments historiques (La Demeure historique et Vieilles maisons françaises), ainsi que le groupement des entreprises de travaux sur monuments historiques (GMH) et les Ateliers d'Art de France, suggérant par exemple de **mobiliser les agents des DRAC pour traiter rapidement les demandes d'autorisation de travaux et de subvention dans des délais réduits**. Ils proposaient en outre de **prioriser les subventions pour les travaux d'entretien plus aisés à mettre en place et de verser plus rapidement les acomptes afin de faciliter la reprise des chantiers**.

b. La contribution renouvelée du loto du patrimoine

En 2021, comme les deux années précédentes, les crédits du programme 175 destinés aux monuments historiques seront complétés par les recettes du « loto du patrimoine » issu de la mission, confiée par le Président de la République à Stéphane Bern, de recensement du patrimoine immobilier en péril, qui couvre également le petit patrimoine non protégé, à laquelle le rapporteur spécial avait apporté tout son soutien.

L'article 90 de la loi n° 2017-1775 de finances rectificative pour 2017 a ainsi prévu **l'affectation à la Fondation du patrimoine ⁽¹⁾ d'une partie des recettes** « des jeux dédiés au patrimoine organisés par La Française des jeux » **correspondant à la part ordinairement versée au budget général de l'État ⁽²⁾**, après déduction des impositions de droit commun applicables aux jeux.

À ce jour, près de **47 millions d'euros de recettes du loto** ont été versées à la Fondation du patrimoine au titre des éditions 2018 et 2019. Parmi les **trois cent quatre-vingt-dix projets sélectionnés** au titre des deux premières éditions du loto du patrimoine, trente-neuf sites ont d'ores et déjà été restaurés et cent vingt-neuf sont en cours de restauration. La **troisième édition en 2020 devrait procurer à nouveau environ 24 millions d'euros de recettes.**

En 2018 comme en 2019, ces ressources extrabudgétaires ont pu être complétées **des crédits issus de la réserve de précaution du programme 175 afin de compenser les effets de la fiscalité de droit commun sur les jeux qui minore d'environ 14 millions d'euros les produits du loto affectés à la Fondation du patrimoine.**

Les crédits dégelés constituent ainsi une dotation budgétaire complémentaire gérée par les DRAC afin d'abonder les subventions de l'État aux projets retenus par la mission Bern, y compris pour des monuments non protégés au titre des monuments historiques.

Lors de son audition par le rapporteur spécial, le directeur général des patrimoines a confirmé avoir obtenu qu'en fin de gestion 2020, le reliquat de **la réserve de précaution du programme 175 soit dégelé, dans ce but, à hauteur de 15 millions d'euros.**

Le rapporteur spécial s'en félicite et rappelle que, fin 2019, cette opération avait nécessité le maintien, à l'initiative du rapporteur spécial suivi par les rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, de crédits de la réserve de précaution que le projet de loi de finances rectificative pour 2019 envisageait d'annuler.

(1) *Personne morale de droit privé à but non lucratif, créée par la loi n° 96-590 du 2 juillet 1996 relative à la « Fondation du patrimoine » qui a « pour but de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national » (article L. 143-2 du code du patrimoine).*

(2) *Il s'agit des prélèvements au profit de l'État définis à l'article 88 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.*

4. Indissociables des crédits budgétaires, les dispositifs fiscaux en faveur du patrimoine doivent être mieux déployés

Les crédits du programme 175 sont complétés par des dispositifs fiscaux qui aident les propriétaires de monuments historiques à faire face aux charges spécifiques liées aux prescriptions de l'État en matière d'entretien et de restauration, ou qui complètent les crédits d'acquisition d'œuvres d'art, ou encore qui accompagnent l'action du ministère en faveur de la politique d'aménagement et de revitalisation des centres urbains.

Selon les chiffrages fournis dans le projet annuel de performances de la mission *Culture*, **le total des principales dépenses fiscales rattachées au programme 175 est stable depuis trois ans.**

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME *PATRIMOINES* (en millions d'euros)

	2019	2020	2021
Monuments historiques – Imputation des déficits fonciers	13	13	13
Monuments historiques – Déduction des charges foncières	32	32	32
Nouveau Malraux	29	31	30
Suppression du prélèvement sur les capitaux décès en cas de dons aux associations culturelles	60	60	60
Trésors nationaux	6	14	14
Mesures diverses	12	12	12
	152	162	161

Sources : *Projet annuel de performances.*

Cependant, alors que le total approchait 200 millions d'euros selon les documents budgétaires joints aux trois derniers projets de lois de finances ou de lois de règlements, **l'estimation rétrospective comme prospective fait l'objet d'une correction à la baisse de près de 25 % sur laquelle aucune explication n'a été apportée au rapporteur spécial**, ce qui interroge sur la fiabilité des chiffrages proposés.

Les dispositifs fiscaux concernés n'en revêtent pas moins une utilité certaine.

- Selon les nouvelles estimations, la dépense fiscale la plus élevée proviendrait désormais de la **suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès en cas de dons aux associations culturelles** (article 795 du CGI), pour un coût estimatif révisé de 60 millions d'euros, soit 10 millions d'euros de plus que selon les estimations antérieures. Cette dépense fiscale de la mission *Culture* est **rattachée par convention, au programme 175** bien qu'il ne soit pas établi de distinction entre les bénéficiaires des contrats d'assurance vie au décès du souscripteur, selon qu'il s'agisse d'institutions culturelles du patrimoine ou de la création artistique.

Ce dispositif est par ailleurs complémentaire des exonérations de droits de succession ou de mutation pour les donations et legs consentis aux institutions culturelles, non qualifié de dépense fiscale et qui ne font donc pas l'objet d'un chiffrage en loi de finances. L'ensemble participe de manière importante au financement des institutions patrimoniales, particulièrement pour l'acquisition d'œuvre et l'enrichissement des collections publiques.

• Alors que le dispositif de **réduction de l'impôt sur les sociétés à hauteur de 90 % des versements consentis en faveur de l'achat de biens culturels présentant le caractère de trésors nationaux** ⁽¹⁾ (article 238 bis-0 A du code général des impôts – CGI) ne faisait habituellement l'objet d'aucun chiffrage prospectif en loi de finances, **une prévision de 14 millions d'euros est établie pour 2021, sur la base d'opérations d'achat de trésors nationaux en cours de finalisation** ⁽²⁾.

**DÉPENSE FISCALE POUR LE FINANCEMENT DE L'ACQUISITION
DE TRÉSORS NATIONAUX PAR DES SOCIÉTÉS**

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépense fiscale	10	21	86	3	7	6	14
Montant des dons	11,1	23,3	95,5	3,3	7,7	6,7	15,6

Sources : réponse de la direction générale des patrimoines aux questions du rapporteur spécial.

Comme le détaille le tableau ci-dessus, les coûts effectivement exposés, qui ne peuvent être constatés qu'au stade du règlement du budget, connaissent d'importantes variations annuelles, qui tiennent au prix des œuvres concernées et au taux élevé de la réduction d'impôt.

a. La juste compensation des charges liées aux monuments historiques

Deux dispositifs fiscaux visent directement les propriétaires de monuments historiques classés, inscrits ou labellisés par la Fondation du patrimoine :

– **l'imputation sur le revenu global**, sans limitation de montant, des **déficits fonciers supportés** (articles 156-I-3^o et 156 bis du CGI), pour un coût estimé désormais à 13 millions d'euros, contre 62 millions d'euros antérieurement ;

– la **déduction des charges foncières lorsque la gestion du monument ne procure pas de revenus** (art. 156-II-1 *ter* du CGI), pour une dépense fiscale estimée à 32 millions d'euros, contre 40 millions d'euros jusqu'alors.

(1) Article 27 de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

(2) En particulier, un panneau sur bois exécuté par Cimabue vers 1280 représentant une Dérision du Christ devrait être acquis par le Musée du Louvre pour 24 millions d'euros, en recourant partiellement à ce dispositif de mécénat.

La dépense fiscale au titre de ces deux dispositifs, désormais évoluée à 55 millions d'euros, constitue bien une **contrepartie minimale**, dans l'intérêt de la conservation du patrimoine national, des **charges supplémentaires réellement supportées par les propriétaires privés** qui possèdent 44 % des monuments historiques et auxquels l'État n'attribue chaque année qu'entre 30 et 35 millions d'euros de subventions directes pour travaux sur monuments historiques.

En favorisant la sauvegarde et la préservation du patrimoine architectural, ce régime fiscal contribue à l'attractivité des territoires. En permettant à des propriétaires d'orienter leurs investissements vers la restauration de leurs monuments, il permet de soutenir l'activité d'entreprises très qualifiées réparties sur l'ensemble du territoire national.

Une récente mission conjointe des inspections générale des finances (IGF) et des affaires culturelles (IGAC) a estimé qu'en tenant compte tant des subventions directes des DRAC que des dispositifs fiscaux, **la contribution du propriétaire représente entre 75 et 80 % des dépenses annuelles pour l'entretien et la restauration des monuments historiques privés, avec un reste à charge supérieur à 420 millions d'euros.** ⁽¹⁾

Ce reste à charge pourrait être amené à augmenter au cours de la décennie 2020, durant laquelle de nombreux monuments devraient connaître de lourds travaux de restauration, près de cent ans après les importants travaux de clos et de couvert conduits au début du XXe siècle, et alors que les coûts de l'industrie du bâtiment augmentent, en tendance, plus vite que la richesse nationale.

En outre, ainsi que le rapporteur spécial l'avait souligné lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, **les monuments historiques peuvent se voir appliquer des évaluations fiscales de leur valeur vénale bien trop élevées qui entraînent l'application de montants excessifs d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) (article 964 du CGI).**

La spécificité des monuments historiques n'est pas suffisamment prise en compte, et seuls les propriétaires en très grande difficulté peuvent bénéficier du dispositif de droit commun de plafonnement de l'IFI en cas de déficit foncier ponctuel particulièrement lourd au regard des revenus (article 979 du CGI).

Alors que ces monuments ne sont que très rarement le support d'activités commerciales suffisamment conséquentes pour bénéficier de l'exonération d'IFI de droit commun pour les biens professionnels, **le rapporteur spécial invite de nouveau à instaurer des abattements spécifiques** ⁽²⁾.

(1) IGF –IGAC, François-Xavier Deniau, Guy Amsellem, Serge Kancel, *Modernisation de la notion fiscale d'ouverture au public pour les propriétaires privés de monuments*, février 2020. p. 21.

(2) Le rapporteur spécial avait présenté dans ce but un amendement I-2862 au projet de loi de finances pour 2020, adopté par la commission des finances mais rejeté lors de son examen en séance publique, sur avis défavorable du Gouvernement.

Par ailleurs, **le rapporteur spécial souligne que les propriétaires d'immeubles non protégés ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine** défini à l'article L. 143-2 du code du patrimoine sont également éligibles aux dispositifs fiscaux pour travaux sur monuments historiques ⁽¹⁾.

Le label est attribué pour des travaux de restauration extérieurs (toiture, façade, huisserie) sur un immeuble visible de la voie publique. L'attribution est conditionnée à un avis favorable de l'architecte des bâtiments de France (ABF) sur le programme de travaux envisagé. Alors que la loi était silencieuse sur le champ géographique du label, ses conditions de délivrance étaient encadrées, depuis 2005, par une simple instruction fiscale selon un régime progressivement apparu comme excessivement réducteur, et suscitant de fortes disparités régionales.

En conséquence, **l'article 7 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a élargi le champ d'intervention de la Fondation du Patrimoine en précisant le champ géographique du label :**

– aux immeubles situés en zone rurale et dans les petites villes de moins de 20 000 habitants (contre 2 000 habitants actuellement) ;

– aux immeubles non habitables (lavoirs, pigeonniers, puits, fours...) sans limitation géographique ;

– aux immeubles non visibles de la voie publique mais que le propriétaire ouvre à la visite ;

– aux immeubles situés dans les sites classés au titre du code de l'environnement, qui s'ajoutent donc aux immeubles situés dans les sites patrimoniaux remarquables.

La **déductibilité à l'impôt sur le revenu** des travaux sur immeubles ayant reçu le label est par ailleurs **réservée aux immeubles bénéficiant d'un cofinancement de la Fondation du patrimoine d'au moins de 2 % du montant des travaux**. Aucune estimation de l'incidence de cette réforme sur le coût de la dépense fiscale n'a été présentée.

b. L'incitation à investir dans la restauration d'immeubles en secteur protégé

Enfin, dernière dépense fiscale significative rattachée au programme 175, **le nouveau dispositif Malraux ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés et les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (199 *tervicies* du CGI).**

(1) Article 16 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997.

Le coût de la dépense fiscale est estimé à **30 millions d'euros en 2021**, sans révision majeure par rapport aux projections précédentes.

Le rapporteur spécial renouvelle son appui au dispositif Malraux qui joue un rôle essentiel pour **préserver le patrimoine non protégé puisque la réduction d'impôt est subordonnée à la restauration complète d'un immeuble**, sous réserve d'engagement à le louer pendant au moins neuf ans, dans la limite de 400 000 euros de dépenses et pour des travaux pouvant durer jusqu'à 4 ans.

Le caractère incitatif de l'avantage fiscal n'est pas contesté puisque la réduction d'impôt sur le revenu n'est pas prise en compte dans le plafonnement des avantages fiscaux. Cet avantage est pleinement justifié par le fait que les travaux concernés sont renchérissés de plus de 40 % à 50 % par les contraintes architecturales en secteur protégé.

Cependant, alors que 800 communes seraient aujourd'hui éligibles à l'aide, la dépense fiscale est concentrée sur une trentaine d'entre-elles.

Des améliorations sont donc possibles, conformément aux recommandations d'une mission d'expertise interministérielle de décembre 2018 ⁽¹⁾, notamment :

– **l'application d'un taux unique à 30 % de la réduction d'impôt** alors qu'elle dépend aujourd'hui de la nature du document de protection qui couvre le SPR : 22 % en présence d'un plan de valorisation du patrimoine et de l'architecture (PVAP), mais 30 % en cas de plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ainsi que, jusque fin 2022, dans un quartier du plan national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ou dans un quartier figurant dans la liste de l'arrêté interministériel relatif au nouveau plan national de rénovation urbaine (NPNRU) ;

– **l'élargissement du dispositif, aujourd'hui limité aux SPR**, à certains centres-villes concernés par les opérations de revitalisation du territoire (ORT) (article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation) ⁽²⁾ ;

– **l'élargissement des usages possibles des immeubles rénovés au-delà du seul logement locatif**, qui a justifié la création de l'avantage fiscal en 1977, constitue un usage possible, mais qui ne devrait pas être le seul. Il devrait en effet être tenu compte du fait que les centres-villes concernés ont autant besoin d'activités commerciales ou de services que de logements, par exemple en libérant les usages du locatif nu après restauration.

(1) *Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires culturelles, Évaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et des villes moyennes, décembre 2018.*

(2) *Les ORT ont été créés par l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.*

II. UN SOUTIEN EN FONCTIONNEMENT DES GRANDS OPÉRATEURS MUSÉAUX ET PATRIMONIAUX CONFRONTÉS À LA CHUTE DE LEURS RESSOURCES PROPRES

En 2021, les **subventions pour charges de service public** inscrites sur le programme 175 représentent **45 % de ses crédits**. En incluant les dotations en fonds propres destinées à financer les investissements des opérateurs du programme, cette proportion atteint 54 %.

Le total s'élève à 551,9 millions d'euros, en hausse de 14,3 millions d'euros (+ 2,7 %) dont 457,9 millions d'euros de subventions de fonctionnement, en hausse de 5,9 millions d'euros (+ 1,3 %) et 94 millions d'euros de dotations en investissement, en hausse de 8,4 millions d'euros (+ 9,8 %) Le tableau page suivante détaille les principales subventions attribuées à ce titre.

En 2021, **huit des plus importants opérateurs patrimoniaux bénéficieront en outre du deuxième volet du plan de relance consacré au patrimoine** qui leur attribue un **supplément de 334 millions d'euros en AE et 231,7 millions d'euros en CP** au titre d'une enveloppe dite de « **Relance de l'activité des opérateurs patrimoniaux** ».

Ces subventions exceptionnelles doivent ainsi compenser les conséquences financières de la crise sanitaire et **vont s'ajouter aux dotations que ces établissements recevront par ailleurs du programme 175**, comme le détaille le tableau suivant.

CRÉDITS DES GRANDS ÉTABLISSEMENTS DU PATRIMOINE EN 2020 ET 2021 SUR LE PROGRAMME 175 ET LA MISSION RELANCE

(en millions d'euros)

Établissements	2020			2021				Évolution 2020- 2021	
	P. 175	LFR / dégel	Total	P. 175	Plan de relance	Total	dont relance		
Chambord	0	2,7	2,7	0	9,5	9,5	100 %	6,8	251,9 %
CMN	69,4		69,4	66,9	53,5	120,4	44 %	51	73,5 %
CNAC-GP	78,2	9	87,2	81,6	16,7	98,3	17 %	11,1	12,7 %
Versailles	46,2	6	52,2	50,3	55	105,3	52 %	53,1	101,7 %
INRAP	81,1	14,5	95,6	86,1	15	101,1	15 %	5,5	5,8 %
Louvre	85,6		85,6	85,7	40	125,7	32 %	40,1	46,8 %
Orsay	33,7	10,2	43,9	33,9	12	45,9	26 %	2	4,6 %
RMN-GP	30,7		30,7	33,7	30	63,7	47 %	33	107,5 %
Total	424,9	42,4	467,3	438,2	231,7	669,9	35 %	202,6	43,4 %

Sources : commission des finances à partir des réponses de la direction générale des Patrimoines.

Pour les grands opérateurs bénéficiaires de crédits de la mission *Relance*, le **total des subventions publiques sera ainsi porté à près de 670 millions d'euros en 2021** contre **425 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2020, en hausse de 245 millions d'euros (+ 57,5 %)**.

SUBVENTIONS DU PROGRAMME 175 AUX PRINCIPAUX OPÉRATEURS PATRIMONIAUX

(Crédits de paiements - en milliers d'euros)

Opérateurs	Nature de la subvention	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution 2020 - 2021	
Cité de l'architecture et du patrimoine	SCSP	17 993	19 459	17 522	17 522		
	DFP	1 045	872	810	810		
Centre des monuments nationaux	SCSP	14 814	33 269	34 982	35 129	+ 147	+ 0,4 %
	DFP	44 192	52 583	34 431	31 831	- 2 600	- 7,6 %
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	SCSP	68 906	68 608	70 171	70 539	+ 368	+ 0,5 %
	DFP	20 682	8 360	8 047	11 047	+ 3 000	+ 37,3 %
Établissement public du musée du quai Branly	SCSP	23 370	22 020	22 659	22 659		
	DFP	1 070	923	285	285		
Établissement public du musée et du domaine national de Versailles	SCSP	1 020	0	35 197	35 315	+ 118	+ 0,3 %
	DFP	13 760	11 000	11 000	15 000	+ 4 000	+ 36,4 %
Établissement public du château de Fontainebleau	SCSP	3 023	2 493	2 694	2 694		
	DFP	10 856	10 946	11 002	11 002		
Institut national de recherches archéologiques préventives	SCSP	79 835	81 770	79 500	84 500	+ 5 000	+ 6,3 %
	DFP	1 472	1 472	1 600	1 600		
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	SCSP	17 812	17 633	18 685	18 633	- 52	- 0,3 %
	DFP	1 084	1 084	381	381		
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie	SCSP	8 048	7 797	33 828	33 902	+ 74	+ 0,2 %
Musée des arts décoratifs	SCSP	14 978	14 652	15 170	15 170		
	DFP	1 398	1 398	1 155	1 155		
Musée du Louvre	SCSP	93 591	92 965	83 425	83 562	+ 137	+ 0,2 %
	DFP	6 635	3 739	2 200	2 200		
Musée Guimet	SCSP	3 841	3 656	3 704	3 704		
	DFP	1 244	1 244	1 165	1 165		
Musée Henner-Moreau	SCSP	745	740	789	789		
	DFP	79	79	50	50		
Musée Picasso	SCSP	3 494	3 375	3 609	3 609		
	DFP	218	288	288	288		
RMN – Grand Palais	SCSP	20 824	21 035	21 681	21 681		
	DFP	17 399	13 656	9 000	12 000	+ 3 000	+ 33,3%
Établissement public du Palais de la porte Dorée	SCSP	4 465	4 543	4 646	4 646		
	DFP	1 031	650	650	1 650	+ 1 000	+ 153,8 %
TOTAL	SCSP	375 769	394 015	448 262	454 054	+ 5 792	+ 1,3 %
	DFP	122 162	108 294	82 064	90 464	+ 8 400	+ 10,2 %

Source : commission des finances. Calculs à partir des projets et rapports annuels de performances.

SCSP : Subvention pour charges de service public ; DFP : Dotation en fonds propres.

Certains opérateurs perçoivent également des subventions en provenance d'autres programmes, qui n'apparaissent pas dans ce tableau

1. La compensation des pertes de ressources propres par le plan de relance

Confirmant les premières analyses présentées par le rapporteur spécial à l'occasion du dernier « Printemps de l'évaluation de la commission des finances » ⁽¹⁾, le **bilan actualisé des conséquences financières de la crise sanitaire sur les grands musées et monuments nationaux**, très dépendants des **ressources tarifaires liées à la fréquentation**, justifie le choix de leur apporter un soutien financier exceptionnel.

La **diminution de ressources propres** des grands établissements patrimoniaux atteindrait ainsi un minimum de **360 millions d'euros en 2020**, montant encore susceptible d'être révisé à la hausse compte tenu de la nouvelle phase de fermetures à la visite en raison du nouveau confinement en vigueur depuis le lundi 30 novembre 2020. Plus de la moitié des pertes de recettes proviennent ainsi directement de la billetterie, le reste provenant des recettes de location d'espace, de partenariats internationaux ou du mécénat.

L'impact net sur les budgets de fonctionnement serait ramené à **280 millions d'euros** grâce à 100 millions d'euros d'économies, en raison de moindres dépenses de fonctionnement, de décalage de la programmation d'exposition et d'événements et de moindre recours à des contrats temporaires pour les expositions à forte affluence.

La dégradation financière est par ailleurs accrue de 20 millions d'euros de « surcoûts Covid », dans l'accueil des visiteurs ou le coût des chantiers patrimoniaux.

ESTIMATION DES PERTES FINANCIÈRES EN 2020 EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE)

(en millions d'euros)

Établissements	Incidence budgétaire
Musée du Louvre	- 46
Centre des monuments nationaux	- 31,2
Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles	- 40,2
Réunion des Musées Nationaux - Grand Palais	- 29,2
Établissement Public du Musée d'Orsay et de l'Orangerie	- 17,34
Centre National de l'Art Contemporain - Georges Pompidou	- 12,5
Musée Picasso	- 4,4

Source : direction générale des patrimoines.

Ces pertes nettes se sont immédiatement traduites dans la **diminution des niveaux de trésorerie et de fonds de roulement**, ce qui a conduit, à titre préventif, le ministère de la culture à avancer au mois de mars le versement du premier tiers des subventions pour charges de service public afin de limiter les tensions de trésorerie durant la période de fermeture au public.

(1) Assemblée nationale, 27 mai 2020, Rapport n° 3011 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, Annexe n° 12 Culture ; Patrimoines, p. 29-44.

En outre des mesures de soutien en trésorerie ont été prises dès la troisième loi de finances rectificative, déjà mentionnée, ouvrant 27,4 millions d’euros de crédits supplémentaires, complétés, en gestion, de 15 millions d’euros de dégel issus de la réserve de précaution du programme 175, pour **un total de 42,4 millions d’euros**, attribués aux établissements disposant alors d’une trésorerie inférieure un seuil prudentiel de 45 jours, selon la répartition suivante.

CRÉDITS DE SOUTIEN AUX OPERATEURS DU PATRIMOINE OUVERTS A L'ÉTÉ 2020

(en millions d'euros)

Établissements	Dotations
Établissement Public du Musée d'Orsay et de l'Orangerie	10,2
Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles	6,0
Institut national de recherches et d'archéologie préventive	14,5
Centre National de l'Art Contemporain - Georges Pompidou	9,0
Domaine national de Chambord	2,7
Total	42,4

Sources : commission des finances à partir des réponses de la direction générale des Patrimoines.

En 2021, les grands opérateurs patrimoniaux bénéficiaires de crédits de la relance recevront en outre non seulement **438,2 millions d’euros de subventions inscrites du programme 175** mais également **231,7 millions d’euros de la mission Plan de relance**, portant **le total de subventions à 670 millions d’euros, dont 35 % de la mission Plan de relance**.

Entre la loi de finances rectificative de l’été 2020 et le présent projet de loi de finances, **l’État inscrit ainsi un total de 376,4 millions d’euros de crédits supplémentaires en soutien à ces grands établissements : 42,4 millions d’euros dès l’été 2020, 274,1 millions d’euros de CP inscrits pour 2021 par la mission Relance** auxquels pourront s’ajouter 102,3 millions d’euros en CP en 2022.

Ce surcroît de **financements publics se substitue donc à des baisses de ressources propres que l’activité des grands établissements patrimoniaux et muséaux génère en temps normal**.

À ce titre, la relance constitue donc en premier lieu un vaste plan de soutien pour **éviter que les grands musées ou le Centre des musées nationaux ne réduisent leurs activités et ne soient plus en capacité à développer l’offre culturelle, voire ne licencient**, comme c’est le cas pour certains de leurs grands homologues au Royaume-Uni ou aux États-Unis.

En outre, la subvention en fonctionnement doit permettre de **rétablir des fonds de roulement des opérateurs afin qu’ils ne soient pas contraints de sacrifier leurs schémas directeurs de travaux, fortement sollicités dans les prochaines années dans un contexte de besoins d’investissements accrus**.

Le subventionnement accru du fonctionnement en 2021 pose cependant la question de la qualité du dialogue de gestion pour piloter au mieux les enveloppes de soutien et éviter de financer, sur des crédits destinés à la relance, des dépenses courantes qui ne sont pas forcément stratégiques.

RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS RELANCE EN SOUTIEN AUX OPÉRATEURS

	2021			2022			TOTAL 2021+2022
	Fonctionnement	Investissement	Total	Fonctionnement	Investissement	Total	
Chambord	4,5	5	9,5	2	0	2	11,5
CMN	53,5	0	53,5	39,3	0	39,3	92,8
CNAC-GP	11,7	5	16,7	5	0	5	21,7
Versailles	35	20	55	7	25	32	87
INRAP	15	0	15	5	0	5	20
Louvre	40	0	40	6	0	6	46
Orsay	12	0	12	3	0	3	15
RMN-GP	30	0	30	10	0	10	40
TOTAL	201,7	30	231,7	77,3	25	102,3	334

Sources : commission des finances à partir des réponses de la direction générale des patrimoines.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que l'utilisation des crédits de la relance fera l'objet d'un suivi étroit et régulier afin de s'assurer que les orientations souhaitées par les opérateurs continuent de s'inscrire dans les priorités de l'État, notamment en matière d'investissement.

Le rapporteur spécial relève en outre que, si les plans de soutien aux opérateurs comprennent 83,5 % de crédits de fonctionnement, **55 millions d'euros, seront néanmoins versés directement en investissement aux Châteaux de Versailles et de Chambord et au Centre Georges Pompidou.**

2. Une responsabilisation élargie en matière de ressources humaines

Un soutien en fonctionnement des grands établissements patrimoniaux et muséaux adapté aux effets de la crise sanitaire paraît d'autant plus justifié que ces derniers ont des charges croissantes de rémunération des agents du ministère, désormais pris en charge sur leurs subventions pour charge de service public et de moins en moins souvent rémunérés directement par le ministère à partir de crédits de titre 2 de la mission *Culture*.

Le tableau suivant présente l'évolution des emplois des opérateurs sur les trois derniers exercices en distinguant les emplois rémunérés par l'État (titre 2) et les emplois directement rémunérés par l'opérateur (titre 3).

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DES OPERATEURS DU PROGRAMME 175

2019 exécution			2020 plafond LFI			2021 plafond PLF		Évolution	
T2	T3 sous plafond	T3 hors plafond	T2	T3 sous plafond	T3 hors plafond	T2	T3 sous plafond	T2	T3 sous plafond
1 725	8 447	416	531	9 879	126	531	9 857	0	- 22

Source : ministère de la culture et de la communication.

Le tableau page suivante indique, pour chaque établissement **l'évolution des plafonds d'emplois applicables ainsi que la part des emplois rémunérés par la subvention pour charges de service public.**

EMPLOIS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME PATRIMOINES

(en ETPT)

Opérateur	Réalisation 2019 <i>consommation des plafonds des emplois</i>			LFI 2020 <i>plafonds des emplois</i>			PLF 2021 <i>plafonds des emplois</i>		Part des emplois rémunérés par la SCSP
	Rémunérés par l'État	Rémunérés par les opérateurs		Rémunérés par l'État	Rémunérés par les opérateurs		Rémunérés par l'État	Rémunérés par les opérateurs sous plafond	
		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond			
Centre des monuments nationaux	228	1 193	33	0	1 454	55	0	1 454	100 %
CNAC Georges Pompidou	0	1 010	66	0	1 008	12	0	1 008	100 %
Cité de l'architecture et du patrimoine	12	126		12	130		12	130	91,5 %
Fontainebleau	139	5	0	136	6	6	136	6	4,2 %
Quai Branly	0	248	0	0	250		0	250	100 %
Versailles	574	338	65	0	951	71	0	951	100 %
INRAP	0	1 937	7	0	2 020	6	0	2 020	100 %
Arts décoratifs	0	247	36	0	265	35	0	263	100 %
MuCEM	54	63	16	60	62	19	61	61	50 %
Orsay et Orangerie	428	203	19	13	662	26	12	663	98,2 %
Louvre	0	1 976	46	0	1 984	40	0	1 984	100 %
Guimet	110	50	5	118	47	8	118	47	28,5 %
Henner-Moreau	30	7	0	31	4		31	4	11,4 %
Picasso	73	41	12	78	42	10	78	42	35 %
Réunion des musées nationaux – Grand Palais	15	844	111	18	922	100	18	902	98 %
Palais de la porte Dorée	30	65	0	28	72	4	28	72	72 %
Total	1 693	8 353	416	494	9 879	392	494	9 857	95,2 %

Source : commission des finances, d'après les rapports et projets annuels de performances de la mission Culture.

Entre 2020 et 2021, le total des emplois sous plafonds rémunérés sur la subvention pour charges de service public est ramené à 9 857 ETP, en baisse de 22 emplois (0,2 %) : les plafonds d'emplois sont stables pour la plupart des établissements mais diminuent de 20 emplois pour la RMN-GP (-2,2 %) et de 2 emplois pour les Arts décoratifs (-0,8 %), au titre de leur contribution à la maîtrise de l'emploi public.

En 2021, comme en 2020, le ministère ne rémunère plus que 494 emplois sur des crédits de titre 2 de la mission Culture, soit 4,8 % des effectifs des opérateurs du programme 175 : c'était 1 639 emplois, soit 16,8 % des effectifs en 2019 et, en 2018, 1 905 emplois, soit 19 % des effectifs.

En effet, **en deux années, trois grands établissements, ont obtenu une délégation de pouvoir de gestion de leurs agents**, d'un périmètre identique à celle détenue par le Louvre depuis 2003 :

- le **Centre des monuments nationaux pour 464 emplois** ;
- **l'établissement public du château, du musée et domaine national de Versailles pour 613 emplois** ;
- et **l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie pour 439 emplois**.

Le transfert du pouvoir de gestion s'est accompagné du transfert sur leurs subventions pour charges de service public de plus de 63 millions d'euros de crédits de rémunération correspondants.

Il résulte de ces transferts une **meilleure sincérité budgétaire** et une plus **grande lisibilité des coûts de fonctionnement** : l'inscription de l'ensemble des emplois de l'opérateur dans son budget d'exploitation permet ainsi d'apprécier la totalité de ses charges de fonctionnement ainsi que son taux d'autofinancement.

Les opérateurs peuvent désormais ajuster leurs effectifs avec plus de souplesse, alors que la dualité entre « emplois titre 2 » et « emplois titre 3 » opposait des obstacles à leur fongibilité : chaque opérateur maîtrise désormais la totalité de ces emplois, et peut ajuster les effectifs entre différentes catégories ou corps d'agents titulaires.

Sous la seule contrainte de son plafond global des emplois, **l'établissement est autonome dans la gestion de ses recrutements, sans être contraint par un schéma d'emplois ministériel**, ce qui raccourcit les délais de vacance frictionnelle.

La mesure semble favoriser la mobilité au sein du réseau des établissements publics, en constituant un important vivier d'emplois sur titre 3, tout particulièrement pour la filière surveillance, susceptible de muter d'un établissement à l'autre, sans que ne puissent plus être opposés les obstacles liés aux schéma d'emplois applicables aux emplois ministériels sur titre 2.

Le processus de transfert des effectifs s'est déroulé sans tensions sociales et sans problèmes administratifs : les « clauses de revoyure » prévues initialement avec les établissements n'ont ainsi donné lieu à aucun ajustement.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que **de nouveaux transferts de gestion sont envisagés dans les prochaines années**. Ils concerneront cependant des établissements de tailles plus modestes, ne disposant pas d'équipes importantes de gestion des ressources humaines. Ceci nécessitera donc un important travail préalable, qui pourrait concerner, dès 2021, le MuceM, la cité de l'architecture et du patrimoine ainsi que le musée Picasso, dans l'objectif de leur déléguer, dès le projet de loi de finances pour 2022, la gestion des effectifs ministériels qui leur sont affectés.

3. Améliorer la programmation financière des « grands projets » patrimoniaux

Le programme 175 assume, **pour près de 60 millions d’euros par an, les échéances du financement de « grands projets », mis en œuvre soit directement par le ministère, soit, le plus souvent, par ses opérateurs.**

Depuis 2016, l’engagement concomitant de différents projets a entraîné des ouvertures d’AE importantes, contribuant à porter l’ensemble des restes à payer du programme à 752,5 millions d’euros fin 2019, en hausse de 116 millions d’euros en une année (+ 18,2 %).

La hausse, attendue en 2021, des investissements de l’État dans le patrimoine doit donc permettre de viabiliser leur programmation financière, sans renoncer au nécessaire bon dimensionnement et à la sélectivité des projets.

a. Des programmations fréquemment réévaluées et aux périmètres instables

Selon la **programmation financière indicative** communiquée au rapporteur spécial et **détaillée dans le tableau page suivante, le coût total de ces projets est estimé à 1 455 millions d’euros**, en hausse de 138 millions d’euros (+ 10,5 %) par rapport à la même estimation présentée l’année précédente. Plus de la moitié de cette hausse provient de l’augmentation, déjà mentionnée, de la part de l’État dans le projet de restauration du château de Villers-Cotterêts, avec **une contribution spécifique de la mission *Plan de relance*.**

Pour les différents projets, la programmation actualisée porte le **total des financements inscrits ou à inscrire sur le programme 175, d’ici 2028, à 692 millions d’euros soit 47,6 % du total.**

Ce montant est en hausse de 64 millions d’euros (+ 10,2 %) par rapport à l’estimation de 628 millions d’euros présentée l’an passé, principalement en raison d’une **réévaluation du coût du schéma directeur immobilier du Centre Georges Pompidou**, porté à 232 millions d’euros contre 171 millions d’euros annoncés initialement (+ 35 %).

La **contribution totale de l’État, sur crédits budgétaires, tous programmes confondus, atteint 1 271 millions d’euros, soit 87,3 % du total avec seulement une 2,2 % au titre du mécénat, essentiellement un mécénat de la société Chanel pour la rénovation du Grand Palais des Champs-Élysées.**

Le rapporteur spécial souligne que **près de 200 millions d’euros proviennent des programmes d’investissement d’avenir** qui constituent des financements exceptionnels qui ne sont pas directement à la main du ministère de la culture.

PROGRAMMATION FINANCIÈRE DES GRANDS PROJETS PATRIMONIAUX

(en millions d'euros)

Projet et coût total		Financeurs		Avant 2020	2020	2021	2022	2023 et après	
Restauration et aménagement du château de Villers-Cotterêts	185	Programme 175	55	21	13	11	10		
		PIA	30	0	30				
		Relance	100			43	40	17	
Réhabilitation du quadrilatère Richelieu	245	Programme 175	39	33	3	3			
		Programme 334	156	136	12	8			
		Ministère de l'enseignement supérieur	43	43					
		Mécénat	8	1	4	3			
Schéma directeur Quadrilatère des Archives	31	Programme 175	27	9	6	9	3		
		Programme 224	4	4					
Schéma directeur immobilier de Versailles (phase 2)	192	Programme 175	140	69	11	15	15	30	
		Établissement public de Versailles	52	52					
Schéma directeur de rénovation de Fontainebleau	104	Programme 175	104	41	9	9	9	34	
Schéma directeur de rénovation et d'aménagement du Grand-Palais	466	Programme 175	97	52	9	15	15	7	
		Programme 186	26	26		1			
		PIA	160			160			
		Universcience	8		5	5		3	
		Emprunt	150				128	22	
Schéma directeur immobilier du CNAC- Georges Pompidou	232	Programme 175	229	19	2	5	5	200	
		CNAC-GP	2	2					
		Programme 334	1	1					
TOTAL	1 455	Programme 175	692	244	54	66	58	270	
		Relance	100			43	40	17	
		PIA	190			30	160		
		Autres programmes	228	208	12	8			
		Établissements	61	53	5			3	
		Mécénat	33	6	8	8	5	5	
Emprunt	150				128	22			

Source : calculs à partir des réponses de la direction générale des Patrimoines au questionnaire du rapporteur spécial.

Dans cet ensemble, seule la **réhabilitation du quadrilatère Richelieu ne présente plus d'incertitude quant à son coût**. Les travaux liés au berceau historique de la Bibliothèque nationale de France, qui y est installée depuis le début du XVIII^{ème} siècle, sont très largement avancés et devraient être entièrement livrés en 2021. Le coût total s'est élevé à **245 millions d'euros**, dont seulement 16 % pour le programme *Patrimoines*, dont une dernière contribution de 8 millions d'euros en 2021.

La programmation financière des autres « grands projets » présente une plus forte incertitude.

Outre la **restauration et l'aménagement du château royal de Villers-Cotterêts porté, déjà mentionnée** ⁽¹⁾, dont le coût est réévalué de 110 à 185 millions d'euros, il s'agit :

● du **schéma directeur du Quadrilatère des Archives** : le ministère de la culture prévoit l'installation de services de l'administration centrale au sein du quadrilatère des archives, dans le cadre du projet CAMUS. La dépense actuelle de 31 millions d'euros, échelonnés jusqu'en 2022, ne couvre que la phase dite « 0 » qui permettra au ministère de quitter certaines implantations parisiennes, conformément à son schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Cependant, le projet comprend également un schéma directeur archivistique de grande ampleur pour lequel le lancement d'études est prévu en 2021. Parmi les coûts non intégrés, à ce stade, dans la programmation communiquée par le ministère figurerait par exemple l'accueil sur ce site d'un « centre d'études picassiennes » auquel le Musée Picasso contribuerait à hauteur de 2 millions d'euros et le programme 175 pour un million d'euros.

● du **schéma directeur immobilier de Versailles**, lancé en 2003 : la phase 1 s'est achevée en 2016 par l'ouverture au public de l'accueil des visiteurs individuels dans le pavillon Dufour et la Vieille aile. Les travaux de la **phase 2**, lancés en 2011 sont estimés à **192 millions d'euros** financés pour moins de 30 % par des ressources propres de l'établissement et pour **140 millions d'euros par des crédits du programme 175**, dont **15 millions d'euros à verser, chaque année, entre 2021 et 2025**, pour la mise en sécurité et sûreté des espaces du corps central sud et nord.

Au titre du plan de relance et **non compris dans la dernière programmation communiquée par le ministère**, il convient désormais d'**ajouter 45 millions d'euros**, dont 20 millions d'euros en 2021 et 25 millions d'euros en 2022, ce qui **porterait à 105 millions d'euros le total des subventions d'investissement de l'État versées à compter de 2021 au titre du schéma directeur de Versailles**.

● du **schéma directeur de rénovation de Fontainebleau**, lancé en 2015, qui doit assurer son développement culturel, touristique et économique. Le coût des deux premières phases, estimé à **104 millions d'euros**, est en **légère hausse de 2 millions d'euros par rapport à fin 2019**.

Les travaux s'échelonnent jusqu'en 2026 et sont entièrement à la charge du programme 175. Les opérations portent sur la sécurité incendie, la sûreté, la modernisation des installations techniques, la restauration des ouvrages patrimoniaux et des jardins, le chantier des collections, l'amélioration de l'accessibilité, la restructuration de l'accueil et enfin les services pour les visiteurs avec la création d'un double parcours de visite. **Une troisième phase estimée à 50 millions d'euros pourra s'y ajouter, à terme**, en fonction de l'avancée des travaux de la phase en cours de mise en œuvre.

(1) Cf *infra*, p. 20.

• **du schéma directeur immobilier du Centre national d'action culturelle – Georges Pompidou** dont le coût désormais affiché est de 232 millions d'euros, en hausse de 61 millions d'euros par rapport à l'estimation présentée fin 2019. Ceci comprend :

– **22 millions d'euros de travaux urgents**, seuls lancés à ce stade, portant sur la rénovation de la succession d'escaliers mécaniques en façade (« *la chenille* »), avec une contribution de 2 millions d'euros de l'établissement ;

– une **estimation de coût du schéma directeur de 210 millions d'euros**, avec un plan de financement et des scénarios de réalisation encore à l'étude dans le cadre d'un dialogue compétitif ; à cette fin, la dotation en fonds propres inscrite, pour 2021, sur l'action 2 du programme 175 est augmentée de 3 millions d'euros. L'établissement bénéficiera en outre, dès 2021, d'une subvention d'investissement de 5 millions d'euros d'investissement du plan de relance.

L'essentiel du supplément de contribution du programme 175 sera appelé **après 2023**, pour environ **40 millions d'euros par an pendant cinq ans**. Des marges de manœuvre budgétaires sont alors censées provenir de la fin des engagements liés aux autres schémas directeurs.

Reportée du fait de la crise sanitaire, l'inauguration de l'Hôtel de la Marine constituera l'aboutissement d'un projet exemplaire, largement autofinancé

L'Hôtel de la Marine devait être inauguré à la mi-juillet 2020. Il était attendu 350 000 visiteurs sur le second semestre 2020, pour 6 millions d'euros de recettes. Suspendu en mars 2020, le chantier de l'Hôtel de la Marine a repris progressivement depuis la mi-avril, sous maîtrise d'ouvrage du Centre des monuments nationaux, selon un rythme modifié par les conditions sanitaires qui limitent la coprésence sur site. Cependant, l'Hôtel de la Marine sera bien ouvert à la visite au printemps 2021.

Le projet comprend l'ouverture du monument à la visite du public (appartements du XVIII^e siècle des intendants du garde-meuble, appartements d'apparat du XIX^e siècle avec accès à la loggia donnant sur la place de la Concorde) et la valorisation des espaces professionnels loués à des utilisateurs privés (espaces de bureaux et de restauration), selon des accords de commercialisation non remis en cause du fait de la crise sanitaire.

Le montant du programme général de restauration et d'aménagement est de 115 millions d'euros. Il est financé par une subvention de l'État de 10 millions d'euros, par un emprunt bancaire de 80 millions d'euros contracté par le CMN, qui sera remboursé par le produit des locations et recettes du monument, ainsi que par les recettes issues des bâches publicitaires qui ont couvert le monument durant les travaux (16,2 millions d'euros) et par du mécénat (7,6 millions d'euros). En outre, un accord de longue durée avec la Fondation collection Al Thani apportera à terme, 20 millions d'euros de recettes par la mise à disposition d'un espace consacré à des expositions temporaires présentant, par roulement, des œuvres de cette importante collection privée ainsi que de grands contributeurs partenaires.

Le report de l'inauguration ne remet pas en cause le modèle de financement, l'emprunt souscrit en 2016 étant assorti d'un différé d'amortissement important, mais il réduit d'autant les recettes procurées par l'Hôtel de la Marine, et donc la capacité du CMN à consacrer plus de ressources à d'autres monuments de son réseau.

b. La réorientation du projet de « nouveau Grand Palais »

Enfin, si **la programmation financière communiquée par le ministère maintient inchangés le coût total de 466 millions d’euros ainsi que le plan de financement du schéma directeur de rénovation et d’aménagement du Grand Palais**, c’est au prix d’une **réorientation substantielle du projet** de « Nouveau Grand Palais » qui vise à **rendre sa cohérence et son unité d’origine** à l’ensemble constitué de la nef et des galeries nationales du Grand Palais ainsi que du Palais d’Antin où se trouve le Palais de la découverte.

Des travaux considérables sont nécessaires pour remettre le monument aux normes techniques et de sécurité, et pour en unifier la gestion des risques bâtimentaires et fonctionnels, notamment le risque incendie, alors que **ce monument historique emblématique est aujourd’hui menacé de fermeture du fait de son état de dégradation avancé.**

Près de sept années après la sélection, sur concours, du projet initial du cabinet d’architectes LAN, **une réorientation majeure est apparue nécessaire à la maîtrise d’ouvrage, exercée directement par la Réunion des musées nationaux-Grand Palais (RMN-GP)**, dans une visée **plus écologique et plus économique**, afin de tenir l’enveloppe financière ainsi que l’objectif **d’ouverture du site rénové pour les Jeux Olympiques de 2024** ⁽¹⁾, lors desquels la nef doit accueillir les épreuves d’escrime et de Taekwondo.

La réorientation du projet conduit ainsi à abandonner les terrassements considérables envisagés initialement, en renonçant à enterrer une zone logistique sous la Nef (pour plus de 50 000 m³ de terrassements) au profit d’un réaménagement des espaces des soubassements du Palais d’Antin.

De même, le travail considérable mené, depuis 2013, pour mieux connaître le bâtiment a conduit à faire le choix de **conserver des éléments d’origine ainsi que des aménagements dont il est apparu qu’ils contribuent à la stabilité du monument**, notamment les espaces aménagés par Pierre Vivien à partir des années 1950.

Le nouveau projet n’en prévoit pas moins de **rétablir l’unité du bâtiment en supprimant de nombreux cloisonnements et en réaménageant une entrée unique pour tous les visiteurs**, de la grande nef, des galeries nationales et du Palais de la découverte.

Enfin, à enveloppe financière inchangée, le projet d’aménagement doit permettre de **financer des opérations inévitables qui n’étaient pas incluses dans le schéma directeur initial**, dont la **restauration des statuaires, corniches et pot-à-feux, qui ont dû être mis sous filets fin 2018 après s’être effrités.**

(1) L’article 10 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l’organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 permet de soustraire le projet à la nécessité d’une demande de permis de construire.

Le nouveau projet doit ainsi garantir un strict respect de l'enveloppe budgétaire avec un coût estimé de 436 millions d'euros et 30 millions d'euros mis en réserve sur l'enveloppe initiale de 466 millions d'euros, dont :

– **97 millions d'euros à la charge du programme 175**, dont 61 millions d'euros auront déjà été versés fin 2020 et 36 millions d'euros restent à financer d'ici 2023 ;

– une **dotation exceptionnelle de 160 millions d'euros** des programmes d'investissements d'avenir ;

– un **mécénat de la société Chanel** que ni la réorientation du projet ni l'encadrement des avantages fiscaux liés au mécénat des entreprises n'ont remis en cause pour 25 millions d'euros ;

– et un **emprunt de 150 millions d'euros contracté par la RMN-GP** ⁽¹⁾ dont il a été indiqué au rapporteur spécial que le **contexte économique ne remet pas en cause l'équilibre de financement**.

En effet l'établissement pourra porter sa jauge de 5 600 à 9 000 personnes (+ 60 %) et accroître ses espaces de concessions et de locations, ce qui permet toujours d'envisager une progression forte du chiffre d'affaires commercial du Grand Palais assurant la capacité d'autofinancement de l'établissement.

Le coût du projet comprend enfin les frais intercalaires de l'emprunt **et intègre les effets de la période de fermeture pour travaux** qui entraîne des moindres recettes mais aussi des moindres coûts de fonctionnement du Grand Palais.

(1) Contrat de prêt signé le 10 avril 2018 auprès de la Caisse d'épargne.

4. Archéologie préventive : un effort de sincérité budgétaire

Sur le programme 175, les crédits demandés pour l'action 9 *Patrimoine archéologique* s'élèvent à **143,9 millions d'euros**, en **hausse de 6,9 millions d'euros (+ 5 %)** alors qu'ils étaient stables entre 2019 et 2020.

La hausse provient entièrement des **124,8 millions d'euros**, contre 118 millions d'euros en 2020 (+ 5,8 %), **demandés au titre de l'archéologie préventive**, dont les opérations comprennent une phase initiale de diagnostic suivie, le cas échéant, de fouille, afin d'assurer la sauvegarde, par l'étude, du patrimoine archéologique affecté par les travaux publics et privés d'aménagement.

Par ailleurs, **19,1 millions d'euros**, stables par rapport à 2020, doivent couvrir les **autres dépenses liées à l'archéologie et au patrimoine archéologique**, comme le soutien aux **fouilles archéologiques programmées**, réalisées en partenariat avec d'autres organismes tels que le CNRS ou les universités, ou encore les dépenses de fonctionnement des **services régionaux d'archéologie** ainsi que les projets de centres de conservation et d'études (CCE), pour lesquels des crédits du volet sectoriel de la mission *Plan de relance* pourraient par ailleurs être mobilisés, sans autres précisions, à ce stade, de la part du ministère.

La **hausse des crédits pour l'archéologie préventive** résulte en premier lieu d'un « **rebasage** » de **5 millions d'euros (+ 7 %)** de la **subvention pour charges de service public de l'Institut national de recherches archéologiques et préventives (INRAP)**, établissement public national à caractère administratif, qui, depuis une loi du 1^{er} août 2003 ⁽¹⁾ partage son activité entre le secteur non concurrentiel de la réalisation des diagnostics archéologiques et le secteur concurrentiel des fouilles où opèrent désormais également des opérateurs agréés.

Cette dotation est ainsi portée de **72 à 77 millions d'euros**, complétés par une dotation en fonds propres inchangée de 1,6 million d'euros.

L'INRAP bénéficie par ailleurs d'une **subvention complémentaire, maintenue également à 7,5 millions d'euros**, au titre de ses activités dans le **secteur concurrentiel des fouilles archéologiques**, afin de compenser l'Institut pour les **charges particulières prévues par le code du patrimoine**, auxquelles les autres opérateurs ne sont pas soumises : **obligation de présence sur l'ensemble du territoire**, de compétence pour toutes les périodes chronologiques et de tous les milieux d'intervention, ou encore réalisation des contrats de fouilles en cas de défaillance d'un opérateur agréé.

(1) Loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

REPARTITION GEOGRAPHIQUE, EN 2019, DES DEPENSES DE L'INRAP

Régions	Montant en millions d'euros	Part du total
Auvergne Rhône Alpes	13,45	8,4 %
Bourgogne Franche Comté	9,80	6,1 %
Bretagne	8,10	5 %
Centre Val de Loire	8,16	5,1 %
Corse	0,45	0,3 %
Grand Est	22,49	14,1 %
Hauts de France	15,34	9,6 %
Normandie	10,19	6,4 %
Nouvelle Aquitaine	13,58	8,5 %
Occitanie	15,52	9,7 %
Outre-mer	2,72	1,7 %
PACA	6,14	3,9 %
Paris	10,80	6,8 %
Pays de la Loire	7,93	5 %
Île-de-France (hors Paris)	15,04	9,4 %
TOTAL	159,71	

Sources : direction générale des patrimoines d'après le compte financier 2019 de l'INRAP. Les enveloppes de fonctionnement et d'investissement sont réparties proportionnellement à la surface des implantations, l'enveloppe de personnel est ventilée en fonction du nombre d'agents affectés. L'enveloppe "Autres dépenses" est imputée sur le siège.

L'augmentation de la subvention pour charges de service public de l'INRAP constitue une mesure de sincérité budgétaire, afin d'éviter de contraindre l'établissement à financer, par les bénéfices tirés de ses activités concurrentielles, les missions de services public qu'il revient à l'État de subventionner.

En effet, conformément à une décision de l'Autorité de la concurrence ⁽¹⁾ l'INRAP a mis en place une comptabilité analytique qui permet de garantir une **stricte séparation comptable et financière entre ses activités non lucratives et ses activités lucratives**, en assurant une traçabilité des moyens alloués à chacune de ses missions pour prévenir tout risque de subventions croisées.

Ceci a permis de constater que l'opérateur est fortement déficitaire pour les missions de service public en matière de diagnostics, sous l'effet de l'augmentation du volume des diagnostics ainsi que la hausse de leurs coûts en milieux urbains, non compensés par les montants de subventions versés à ce titre. Inversement l'amélioration de la gestion de l'INRAP lui permet d'être bénéficiaire sur ses activités concurrentielles, pour une part de marché proche de 50 % en matière de fouilles.

La hausse de la subvention annuelle inscrite sur le programme 175 correspond donc au niveau de déficit structurel des activités non-concurrentielles, qui approchait 5,3 millions d'euros en exécution 2019.

(1) *Décision n° 17-D-09 du 1^{er} juin 2017 relative à des pratiques mises en œuvre par l'Institut national de recherches archéologiques préventives dans le secteur de l'archéologie préventive.*

Le projet de loi de finances pour 2021 stabilise par ailleurs le plafond d'emplois de l'INRAP à 2020 ETP, alors qu'il avait été diminué de 30 ETP par la précédente loi de finances.

Les mesures de soutien budgétaire à l'INRAP dans la crise sanitaire

Contrairement aux autres opérateurs agréés pour les fouilles, l'INRAP, en tant qu'établissement public, n'a pas été éligible au dispositif d'activité partielle et a dû accorder, de mars à juin 2020, des autorisations spéciales d'absence pour les personnels qui n'ont pu être placés en télétravail ainsi que pour les personnels en contrat à durée déterminée, alors même que ses activités étaient alors à l'arrêt.

Une subvention exceptionnelle de 14,5 millions d'euros lui a donc été attribuée à l'été 2020. Une enveloppe de soutien figure également sur la mission *Plan de relance* pour 20 millions d'euros en AE, dont 15 millions d'euros en CP dès 2021 et 5 millions d'euros, le cas échéant, en 2022.

Une mesure analogue de sincérité budgétaire concerne les **subventions de l'État aux services des collectivités territoriales habilités à réaliser des opérations de diagnostic archéologique** : elles sont portées à 12,8 millions d'euros, en **hausse de 2 millions d'euros**. Les crédits sont ainsi portés au montant moyen versé en exécution ces dernières années, ce qui évitera de devoir redéployer, en exécution, vers l'action 9 du programme 175 des crédits inscrits initialement pour l'investissement dans les monuments historiques.

Enfin, l'action 9 comprend une enveloppe de 33,4 millions d'euros de crédits d'intervention, non modifiée, au titre du **fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP)**, qui verse des subventions, dans certains cas, aux aménageurs et aux particuliers afin de les aider à se conformer aux prescriptions de fouille d'archéologie préventive faisant suite à des diagnostics archéologiques.

Le Fonds national d'archéologie préventive (FNAP)

Institué par l'article L. 524-14 du code du patrimoine, le FNAP permet la prise en charge, totale ou partielle, des travaux de fouilles archéologiques liés aux opérations de construction de logements réalisées par des particuliers ou aux opérations d'aménagement qui comportent du logement social. Le FNAP est géré par l'INRAP, dans un budget annexe, pour le compte du ministère de la culture.

En 2019, le montant des recettes était de 22,9 millions d'euros, dont 22,6 millions d'euros au titre de la subvention versée par le ministère de la Culture suite à la « budgétisation » de la redevance d'archéologie préventive (RAP).

Le montant total des dépenses s'est élevé à 25,9 millions d'euros. Le fonds de roulement de l'INRAP au titre du FNAP atteignait 28,6 millions d'euros fin 2019.

III. GARANTIR LA CONFORMITÉ DE L'EMPLOI DES FONDS DE LA SOUSCRIPTION NATIONALE POUR LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME DE PARIS

Chantier patrimonial majeur des prochaines années, la restauration et de conservation de la Cathédrale Notre-Dame de Paris bénéficie de **subventions de l'État provenant du rattachement au programme 175, par voie de fonds de concours, de recettes issues de la souscription nationale** ⁽¹⁾ dans le cadre défini par la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.

a. Le succès confirmé de la souscription nationale

L'article 3 de la **loi a habilité des fondations reconnues d'utilité publique ainsi que le Centre des monuments nationaux à collecter les dons**, et prévoit le reversement à l'État des versements effectués depuis le 16 avril 2019 et jusqu'à la clôture de la souscription par décret, non intervenue à ce jour.

L'article 5 a établi un **dispositif fiscal spécifique**, permettant une réduction d'impôt pour les particuliers, à hauteur de 75 % jusqu'à 1 000 euros, pour les dons effectués avant le 31 décembre 2019, pour une dépense fiscale estimée à 22,2 millions d'euros, comme le détaille l'encadré suivant.

L'incidence fiscale des dons déclarés par les particuliers

En 2020, 120 000 foyers fiscaux ont indiqué dans leur déclaration des revenus 2019 un don en faveur de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, pouvant les faire bénéficier de la réduction d'impôt définie à l'article 200 du code général des impôts.

Le montant total des dons déclarés à ce titre s'élève à 24,7 millions d'euros dont :

– 22,2 millions d'euros de versements d'un montant inférieur ou égal au plafond de 1 000 euros ouvrant droit à une réduction d'impôt de 75 % sur les versements retenus dans cette limite ;

– 2,5 millions d'euros correspondant à la fraction de versement excédant le plafond de 1 000 euros et ouvrant droit à la réduction de droit commun au taux de 66 % sur ces versements dans la limite de 20 % du revenu imposable. Seuls 1 300 foyers fiscaux ont déclaré un versement dépassant 1 000 euros.

Le **montant total de réductions d'impôts accordées s'élève à 15,4 millions d'euros**, pour **108 000 foyers fiscaux bénéficiaires**.

12 000 foyers fiscaux n'ont pas pu bénéficier de la totalité de leur droit à réduction d'impôt, soit parce que le montant de leur impôt sur les revenus 2019 n'était pas assez élevé, soit parce qu'ils n'ont pas bénéficié de l'avantage fiscal sur tout ou partie de la part du don excédant la limite de 20 % du revenu imposable.

(1) Il s'agit des fonds de concours 1-2-00579 « Rebâtir Notre Dame de Paris Dons nationaux » et 1-3-00580 Rebâtir Notre Dame de Paris - Dons internationaux ».

L'article 8 de la loi du 29 juillet 2019 prévoit que, sans préjudice des contrôles de la Cour des comptes, **il est rendu compte de la gestion des fonds recueillis** « à un comité réunissant le premier président de la Cour des comptes et les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et de la culture ou leurs représentants désignés au sein de leur commission ».

Si les travaux présentés à ce comité n'ont pas, à ce jour, été rendus publics, **le rapporteur spécial a pu obtenir communication de l'état des fonds recueillis, détaillé dans le tableau suivant.**

ÉTAT DES FONDS RECUEILLIS, AU 1^{ER} SEPTEMBRE 2020, AU TITRE DE LA SOUSCRIPTION NATIONALE POUR LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME-DE-PARIS

(en millions d'euros)

Co-financeurs	Dons encaissés et promesses de dons	Dons encaissés	Dons reversés sur les fonds de concours
Dons recueillis par la Fondation Notre-Dame	353,2	81,8	67,8
Dons recueillis par la Fondation du Patrimoine	226,3	92,3	44,9
Dons recueillis par la Fondation de France	30,8	30	0
Dons recueillis par le Centre des monuments nationaux	7,8	7,8	7,7
Dons recueillis par le ministère de la Culture	8,9	8,4	8,4
Total des fonds recueillis par les collecteurs autres que l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris (EP-RNDP)	627,8	220,4	128,8
Dons recueillis directement par l'établissement public RNDP	203	1	
Total des fonds recueillis	830,8	221,4	128,8
Don versé antérieurement à l'ouverture de la souscription nationale (Fondation Avenir du Patrimoine)	2,1	2,1	2,1
Total des fonds affectés à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris	832,9	223,5	130,9
	Montant des subventions inscrites au budget de l'établissement au 1 ^{er} septembre	Montant cumulé des subventions perçues au 1 ^{er} septembre	
Total des fonds reversés par l'État à l'établissement public RNDP sous forme de subventions issues des fonds de concours	72,7	63,5	

Sources : Centre des monuments nationaux, Fondation Notre-Dame, Fondation du Patrimoine, Fondation de France, ministère de la culture et de la communication.

On constate que **le total des promesses de dons s'élève à 830,8 millions d'euros, dont 221,4 millions d'euros encaissés (26,7 %) et 128,8 millions d'euros reversés à l'État par voie de fonds de concours.**

La souscription a mobilisé 340 000 donateurs ⁽¹⁾ dont :

– **334 208 particuliers** (98 % des donateurs), dont 308 171 situés en France, pour un total de **67,1 millions d’euros de dons**, encaissés en quasi-totalité : on constate ainsi que 62 % des donateurs particuliers situés en France n’ont sollicité aucune réduction d’impôt sur le revenu au titre de leurs dons ;

– **1 998 entreprises**, dont 1 775 situées en France, pour un total de **594,2 millions d’euros de promesses de dons** : ces dons comptent pour 72 % du total mais ne seront encaissés que par tranches progressives appelées en fonction de l’avancement des opérations de restauration et de conservation ;

– en outre **3 831 organismes sans but lucratif**, pour 136,1 millions d’euros de dons, **340 collectivités territoriales, dont 330 collectivités Françaises, pour 15,6 millions d’euros de dons** et encore **5 États**, non membres de l’Union européenne, pour 2,2 millions d’euros de dons.

b. L’exigence d’emploi exclusif pour le financement des travaux

L’article 2 de la loi du 29 juillet 2019 prévoit que « les fonds recueillis au titre de la souscription nationale sont **exclusivement destinés au financement des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier dont l’État est propriétaire** ainsi qu’à la formation initiale et continue de professionnels disposant des compétences particulières qui seront requises pour ces travaux ».

Le destinataire final de l’ensemble des fonds est **l’établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris (EP-RNDP)**.

Cet établissement public national à caractère administratif, prévu par l’article 9 de la loi du 29 juillet 2019 et **placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture**, doit assurer « la conduite, la coordination et la réalisation des études et des opérations concourant à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris ».

L’EP-RNDP est opérationnel depuis le 1^{er} décembre 2019 ⁽²⁾, date à laquelle lui a été transférée la maîtrise d’ouvrage des travaux relevant jusqu’alors de la DRAC d’Île-de-France. Il poursuit ainsi les travaux de sécurisation et de consolidation, engagés dès le lendemain du sinistre.

À cette fin, l’établissement a pu inscrire à son budget initial 2020 72,7 millions d’euros de recettes provenant des fonds de concours de l’État. Ces travaux devraient s’achever à l’été 2021 avec la consolidation des voûtes, pour un **coût total estimé à 165 millions d’euros, soit un doublement par rapport aux premières estimations communiquées fin 2019**.

(1) *Rapport au Parlement du 30 septembre 2020 relatif à l’origine des dons et des versements effectués au titre de la souscription nationale et à leurs répercussions fiscales, déposé en application de l’article 6 de la loi du 29 juillet 2019, p. 2.*

(2) *Décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019 relatif à l’organisation et au fonctionnement de l’établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.*

C'est la conséquence de la complexité des opérations de dépose de l'échafaudage sinistré, ainsi que de nombreux surcoûts pour la protection au plomb des personnels ou les contraintes liées à la crise sanitaire.

Parallèlement, des études de projets devront permettre de lancer, dès la fin 2021, les consultations relatives à la phase de restauration de l'édifice afin que les travaux de restauration puissent débuter début 2022.

Dans un rapport public thématique de septembre 2020 ⁽¹⁾, **la Cour des comptes a appelé à apporter toutes les garanties de transparence dans l'emploi des fonds issus de la souscription nationale.**

Relevant que « l'importance des promesses de dons constitue une singularité forte de la souscription nationale » la Cour identifie en effet un risque que « la crise économique déclenchée par l'épidémie de Covid-19 ne fragilise la réalisation de certaines promesses de dons enregistrées (...) malgré les conventions passées par les organismes collecteurs pour sécuriser les apports des grands mécènes ».

Le rapporteur spécial relève qu'une information substantielle sur l'utilisation des dons est assurée aux organismes collecteurs selon des modalités fixées **par les conventions cadre conclues avec l'État en juillet 2019.**

Ces conventions prévoient la fixation des montants des reversements à l'État au moyen d'**avenants financiers**, établis, chacun **à partir d'un descriptif des travaux réalisés, en cours ou à prévoir** ainsi que du **budget prévisionnel indiquant le montant estimé des commandes de travaux et du plan de financement prévisionnel associé à ce budget** et mentionnant la part financée par les dons collectés par chaque organisme.

Afin d'apporter des garanties supplémentaires, la Cour des comptes recommande que l'établissement public mette en place une **comptabilité analytique** permettant de **donner à chacun des organismes collecteurs des dons une information détaillée sur l'emploi des fonds issus de la souscription nationale** qui réponde tant aux obligations de la législation française sur la générosité publique qu'aux règles spécifiques des fondations étrangères.

Par ailleurs, le rapporteur spécial souligne que **la collecte et la conservation des dons par les organismes donnent lieu, selon des modalités variables, à l'application de frais techniques qui paraissent mesurés** et justifiés, lorsqu'ils sont appliqués, par la nécessité de ne pas faire supporter par d'autres causes les dépenses exposées au titre de la souscription nationale. Ces frais font l'objet d'une transmission détaillée au ministère et les fondations se sont engagées à reverser à l'État les intérêts financiers procurés, le cas échéant, par le placement des dons.

(1) *Cour des comptes, septembre 2020, La conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, Premier bilan, Rapport public thématique, 176 p.*

Une **difficulté plus importante** provient du fait, également relevé par la Cour des comptes, que le **budget de fonctionnement de l'établissement public est exclusivement financé par les dons de la souscription.**

Ainsi que le relève la Cour des comptes, il n'est pas prévu « à la différence des autres établissements de maîtrise d'ouvrage de l'État, notamment dans le secteur de la culture, de subvention de fonctionnement sur crédits budgétaires proprement dits du ministère de la culture. **La complète débudgétisation qui en résulte est très discutable dans son principe s'agissant d'un établissement public mais également et plus substantiellement par rapport à la lettre de la loi du 29 juillet 2019 qui réserve exclusivement aux travaux l'emploi des fonds collectés** ».

La Cour des comptes recommande en conséquence d'apporter directement à l'EP-RNDP, sur crédits budgétaires, une subvention annuelle pour charges de service public destinée à financer l'ensemble de ses charges de fonctionnement.

Le rapporteur spécial fait entièrement sienne cette préconisation et **invite le Gouvernement à inscrire, sur le programme 175 une subvention pour charges de service public de l'EP-RNDP.** Ceci permettra non seulement de respecter pleinement l'intention des donateurs de la souscription nationale mais également de calibrer au plus juste les dépenses de fonctionnement de l'établissement, dans le cadre d'un dialogue de gestion transparent avec la tutelle.

Le budget de fonctionnement 2021 de l'EP-RNDP

Le premier budget initial de l'établissement comporte **6,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement.**

Les **dépenses de personnel correspondent à un effectif de 39 équivalents temps plein travaillé** pour une masse salariale en année pleine de **3,8 millions d'euros**, portée à 4 millions d'euros en incluant la rémunération de vacation et les frais de restauration.

L'estimation des **dépenses de fonctionnement hors rémunération de personnels** est de **2,7 millions d'euros**, dont une enveloppe de 1,7 million d'euros pour la mise en œuvre des savoir-faire et 1 million d'euros pour les fonctions de soutien, dont 0,4 million d'euros pour les dépenses de fonctionnement des services au sens strict.

Sur ce dernier montant, 215 000 euros devaient être consacrés chaque année à la redevance d'occupation des locaux du siège de l'établissement, situé au 2 bis cité Martignac, conformément à une convention conclue avec l'État censée s'achever au 31 décembre 2024. À la suite de la publication du rapport de la Cour des comptes, la ministre de la Culture a annoncé que l'établissement bénéficierait d'une subvention complémentaire de l'État afin de prendre en charge ce loyer.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 22 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Culture.

Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

*Après avoir rejeté différents amendements de crédits, la commission, suivant les recommandations du rapporteur spécial, a **adopté** les crédits de la mission Culture sans modification.*

*

* *

PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

● **Déplacement sur un chantier d'archéologie préventive mise en œuvre par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) à Melun (Seine-et-Marne).** M. Daniel Guérin, directeur général délégué, Mme Patricia Guinchard-Panseri, responsable d'études et d'opération de fouilles

● **Déplacement à l'Hôtel de la Marine, place de la concorde à Paris :** M. Philippe Bélaval, président du Centre des monuments nationaux, Mme Bénédicte Lefeuvre, directrice générale, Mme Delphine Christophe, directrice de la conservation des monuments et des collections, M. François Moysse, directeur administratif, juridique et financier,

● **Ministère de la Culture – Direction générale du patrimoine (DGP) .** M. Philippe Barbat, directeur général des Patrimoines, M. Jean-Michel Loyer-Hascoët, adjoint au directeur général des patrimoines, chef du service du patrimoine; M. Ludovic Abiven, sous-directeur des affaires financières et générales, Madame Florie Yall, cheffe du bureau de la programmation budgétaire et de la performance

● **Déplacement au Grand Palais des Champs-Élysées, à Paris.** M. Emmanuel Marcovitch, directeur général de la Réunion des musées nationaux – Grand Palais, Mme Nathalie Blanc-Guelpa, directrice des affaires financières, M. Jean-Sébastien Basset, directeur des bâtiments et de la rénovation du Grand Palais, M. François-Stéphane Hamon, Chef de projet « Capitales françaises de la culture » à la direction de la stratégie et du développement

● **Déplacement au Mont-Saint-Michel (Manche).** M. Thomas Velter, administrateur de l'Abbaye du Mont-Saint-Michel et directeur général de l'établissement public industriel et commercial national du Mont-Saint-Michel.