

La gestion du patrimoine immobilier du ministère de la culture

Dans le rapport public 2001 publié en janvier 2002, la Cour avait procédé à l'analyse critique de la gestion du patrimoine immobilier du ministère de la culture pendant deux décennies, tout en relevant que d'autres ministères étaient dans une situation comparable.

Les principaux thèmes évoqués avaient été : la méconnaissance du patrimoine, le défaut d'entretien des immeubles source de coûteuses réparations ultérieures, l'absence de stratégie immobilière, la répétition des mêmes erreurs et anomalies dans les grandes réalisations nouvelles, la mauvaise organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, les abus résultant des monopoles des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des vérificateurs des monuments historiques (VMH) et de certains comportements des architectes des bâtiments de France (ABF) ainsi que les dérives dans l'octroi et la gestion des logements de fonction.

A - La politique immobilière du ministère

La Cour avait en particulier souligné que le ministère de la culture ne conduisait pas une stratégie d'ensemble destinée simultanément à conserver, restaurer, utiliser et valoriser les différents éléments de son parc immobilier, et céder ceux dont la détention ne se justifie plus et qu'ainsi, contrairement aux instructions interministérielles, il ne gérait pas en "quasi-proprétaire" les immeubles que lui confie l'Etat. A ce titre, elle avait notamment relevé que, faute de moyens de gestion adaptés, le ministère de la culture ne disposait pas de données homogènes, complètes et actualisées sur ses immeubles ; qu'il n'était pas en mesure de distinguer clairement les crédits qu'il consacrait exclusivement à l'immobilier de l'Etat de ceux qu'il affectait aux monuments historiques détenus par les collectivités territoriales et les personnes privées ; qu'il était incapable de dégager des ratios de gestion physico-financiers et donc de connaître et contrôler ses coûts de revient immobiliers au m² ; qu'il continuait à consacrer la majorité de ses crédits d'investissement à la création de nouveaux immeubles culturels, alors que les besoins urgents de travaux d'entretien et de restauration sont considérables.

A la suite de ces critiques, le ministère de la culture a d'abord refondu complètement sa base de données immobilières. Par ailleurs, le service des domaines du ministère des finances a entrepris de substituer à la gestion manuelle antérieure des fiches immobilières par ministère, une gestion informatisée et interactive à l'aide d'un serveur, le STGPE (serveur du tableau général des propriétés de l'Etat). Il reste toutefois, à cet égard, à homogénéiser et fiabiliser les évaluations de superficies (la Cour avait constaté dans son rapport que la superficie totale construite des immeubles détenus par le ministère de la culture et ses établissements publics était probablement plus proche de 4 600 000 m² SHOB que des 6 000 000 m² estimés jusque là) et à comptabiliser les besoins réels annuels et pluriannuels d'entretien et de grosses réparations.

Certes, depuis le rapport public, le ministère a également entrepris de relever progressivement les montants annuels de crédits immobiliers d'entretien et de réparation et ceux de restauration. Mais ces crédits sont toujours sans commune mesure avec les besoins et même avec les travaux déjà engagés, puisqu'en 2004 encore, leur insuffisance a conduit à suspendre différentes opérations en cours, comme à l'église de la Madeleine à Paris ou à l'abbaye de Fontevraud. Le ministère de la culture continue de consacrer l'essentiel de ses crédits d'investissement à des opérations lourdes de création, d'extension et d'aménagement d'immeubles, le dernier exemple étant le futur Centre des archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine, avec toutefois une tendance nouvelle à réutiliser des monuments laissés jusque là totalement ou en grande partie vides depuis des années, ce qui s'accompagne donc de leur restauration, comme le Grand Palais (à l'affectation finale encore imprécise), la future Cité de de l'architecture et du patrimoine dans l'aile Paris du palais de Chaillot, la réhabilitation et l'extension des espaces utilisables au palais de Tokyo, etc.

Enfin, dans un contexte favorisé par la LOLF et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, une réflexion a été engagée, pour la première fois, sur la justification de la détention par l'Etat de la propriété de certains des monuments affectés au ministère de la culture ou à ses établissements publics, principalement le Centre des monuments nationaux. Le 17 novembre 2004, le ministre a finalement arrêté une liste de 178 monuments mais aussi de sites historiques ou archéologiques de l'Etat dont il propose de transférer la propriété aux collectivités territoriales qui seraient intéressées⁶⁶.

66) Le décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 fixe la liste et les conditions de transfert de propriété aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des immeubles et objets immobiliers appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux.

B - Les questions concernant les personnels

Depuis les critiques faites par la Cour sur l'organisation et le fonctionnement des services patrimoniaux et architecturaux de l'Etat et sur certains aspects des monopoles conférés à ses fonctionnaires hommes de l'art, le ministère de la culture a entrepris une importante réorganisation des services centraux et territoriaux de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) et reconnu, tant devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, que devant la commission des finances du Sénat, la nécessité de remédier aux anomalies et aux surcoûts relevés dans le fonctionnement des monopoles des architectes en chef des monuments historiques (ACMH), des vérificateurs des monuments historiques (VMH) et des architectes des bâtiments de France (ABF).

Pour autant, les regroupements, simplifications et redéfinitions des compétences des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) et des différents services régionaux au sein d'un service régional de l'architecture et du patrimoine restent à confirmer et, à ce stade, les projets laissent subsister d'inutiles cloisonnements au regard des enjeux et des conséquences logiques de la décentralisation et de la déconcentration. Les redéploiements des effectifs des services centraux du ministère vers les services territoriaux restent modestes. Enfin, l'affirmation, sous l'autorité du préfet de région, de la primauté du directeur régional des affaires culturelles sur les questions culturelles patrimoniales et architecturales de toute la région reste plus un projet qu'une réalité, compte tenu notamment des compétences des préfets de départements à l'égard des SDAP et de la volonté d'autonomie des différents services et établissements publics concernés. La Cour sera attentive à l'aboutissement des projets en cours et à leur mise en œuvre à moyen terme.

Quant aux monopoles des hommes de l'art, les critiques concordantes de la Cour et du Parlement ont certes conduit, en deux temps, à l'interdiction, désormais totale, faite aux ABF d'assurer des maîtrises d'œuvre rémunérées à titre privé. En revanche, les monopoles des ACMH et des VMH continuent de fonctionner pour l'essentiel comme auparavant, malgré les engagements pris par le ministère devant les commissions des finances des Assemblées. Les ACMH restent juge et partie du bien fondé de la nature et des coûts des travaux qu'ils estiment nécessaires sur les monuments historiques, les VMH continuent de contrôler l'estimation de ces coûts tout en relevant des équipes de maîtrise d'œuvre des ACMH. Enfin, les rémunérations des premiers comme des seconds, tous fonctionnaires, sont pour l'essentiel composées par les honoraires qu'ils perçoivent, à taux élevés, sur les montants des travaux définis par eux-mêmes.

Le plan national pour le patrimoine, adopté en Conseil des ministres le 17 septembre 2003, a connu sa première suite juridique sous la forme de l'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés. La Cour portera une attention particulière aux textes d'application prévus en 2006 et plus particulièrement aux dispositions susceptibles de mettre fin aux anomalies constatées.

B - Les logements de fonction

En dernier lieu, les constatations de la Cour concernant la gestion fréquemment irrégulière de centaines de logements de fonction ont suscité des réactions en chaîne. Déjà, pendant l'instruction, la direction de l'administration générale du ministère de la culture avait mis à profit les questions que lui posait la Cour, pour remédier immédiatement aux anomalies détectées, à chaque fois que c'était possible. Ensuite, le bureau des affaires immobilières, créé au sein de cette direction, a procédé à toute une série de redressements : déclaration au fisc à partir de 2002 avec effet rétroactif pour les années 1999, 2000, 2001, de l'avantage en nature dont bénéficient les agents logés gratuitement pour nécessité absolue de service (NAS) ; exigence du versement des redevances locatives non payées pour des logements attribués pour utilité de service (US) ou en occupation précaire ; actualisation des montants des redevances applicables ; facturation rétroactive de redevances aux occupants de logements sans titre et établissement de concessions d'occupation précaire (COP) en régularisation, notamment pour cinq ACMH et un ABF occupant sans titres de vastes locaux dans des monuments historiques, comme le château de Versailles ou le Grand Palais ; établissement progressif d'un fichier exhaustif du parc de logements du ministère, 882 logements étant recensés au 1^{er} septembre 2003 (429 pour NAS, 324 pour US, 19 pour COP, et 110 étant vides) ; tentative, toutefois non encore aboutie à ce jour, d'élaborer en concertation avec tous les services et les syndicats du ministère une circulaire définissant l'ensemble des principes de la gestion des logements domaniaux.

Ainsi, à une longue indifférence de la plupart des directions du ministère à l'égard des logements de fonction relevant de leur gestion ou de leur tutelle, a succédé une réelle volonté de remise en ordre, mais qui se heurte à des difficultés techniques et à de fortes résistances. Comme l'ont établi de récentes enquêtes de la Cour et de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, le cas du Centre des monuments nationaux est à ce double égard exemplaire. D'un côté, la détermination montrée depuis 2002 de mettre enfin en place une gestion des logements dont cet établissement a la charge dans environ 150 monuments a permis

de doubler le nombre de logements régulièrement concédés qui s'élève maintenant à plus de 320. Mais d'un autre côté, les obstacles juridiques et humains qui freinent la régularisation de la situation de plusieurs dizaines de logements occupés sans titre, notamment dans le domaine de Saint Cloud, à Rambouillet et à Fontainebleau, n'ont pu être encore surmontés.

Parallèlement, le Premier ministre, auquel la Cour avait fait part en juillet 2002 de l'importance des constatations faites au ministère de la culture et de la probabilité de situations similaires dans d'autres administrations, a confié le 30 juin 2003 à un groupe de travail interministériel la charge d'analyser la meilleure façon d'y répondre pour l'ensemble des 137 000 agents de l'Etat bénéficiaires de tels logements. Le 24 décembre 2003, le rapport du groupe de travail a analysé les causes des anomalies constatées et exposé les réformes qui lui paraissaient souhaitables, rejoignant ainsi un grand nombre de recommandations que la Cour avait faites, en particulier sur les conditions d'attribution de ces logements et les redevances qui devraient être perçues.

Sur ces bases, le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale dont les conclusions ont été approuvées le 6 juillet 2005 confirme la nécessité d'une profonde réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat et de ses établissements publics. Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat a exprimé la volonté du Gouvernement de la mettre en œuvre rapidement.

Reprenant les termes d'un référé qu'elle avait adressé en 1994 au ministre de la culture, la Cour, à la suite d'un nouveau contrôle, avait rappelé en 2003 que l'occupation permanente par le Parlement de quelque 25 000 m² de locaux divers et appartements de fonction dans le château de Versailles contrevenait aux dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui limitait les dépendances parlementaires aux surfaces nécessaires à la réunion du Congrès (soit environ 5 500 m²) et à la seule durée des sessions constitutionnelles.

Les réponses des administrations avaient confirmé que la présence extensive des services de l'Assemblée nationale et du Sénat à Versailles pénalise le développement du musée et la planification de ses travaux. Elles rappelaient toutefois que le législateur, agissant par la voie d'un amendement d'initiative parlementaire inséré dans une loi relative à la rénovation des quartiers en difficulté en 2003, avait finalement choisi d'entériner la situation existante en modifiant l'ordonnance de 1958.

Cette nouvelle disposition a fondé l'attribution au Parlement de la jouissance des 25 728 m², dont 4 236 m² de logements de fonction, à l'égard desquels il ne disposait jusqu'alors que d'une possession de fait, des conventions pouvant être passées «à titre exceptionnel» en vue de faciliter la gestion du château.

La loi pérennisait donc une importante enclave, à la fois étrangère à la vocation contemporaine du château et peu compatible avec la réforme statutaire de cet établissement public effectuée en 1995. Elle ne pouvait donc que compliquer la nécessaire modernisation du musée, renchérir ses coûts et diminuer ses recettes.

La loi du 26 juillet 2005 revient sur cette disposition : elle affecte "la salle des séances du Congrès et ses accès à l'Assemblée nationale et au Sénat" et prévoit que "les locaux qui ne sont plus affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat sont destinés à l'accueil du public ou, lorsqu'ils ne s'y prêtent pas, à l'exercice par l'établissement public du musée et du domaine de Versailles de ses autres missions, définies par décret, à l'exclusion de toute affectation en logements de fonction".

Elle permet donc d'engager les procédures destinées à restituer à l'établissement public du musée et du domaine de Versailles les espaces en cause.

En dénonçant ces graves et nombreux dysfonctionnements, en s'attachant à obtenir le redressement juridique et financier des multiples situations irrégulières constatées et en formulant des recommandations de réformes, la Cour a suscité une série de réactions gouvernementales et parlementaires, qui, à partir de l'exemple du ministère de la culture, ont eu également des effets sur les autres ministères et continuent à en produire. Mais les actions engagées doivent être poursuivies et beaucoup reste à faire.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

La Cour des Comptes relève certains points comme n'ayant pas abouti ou avancé suffisamment.

1. La réforme du régime de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments

Le plan national pour le patrimoine adopté en conseil des ministres le 17 septembre 2003 a retenu les orientations d'assouplissement pour les conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques (augmentation du nombre des ACMH, ouverture du concours aux ressortissants communautaires, création d'un tour extérieur, faculté de choix de son ACMH par le propriétaire).

La mise en œuvre de ces mesures par voie réglementaire a nécessité l'intervention préalable du législateur pour donner un fondement législatif clair et indiscutable à l'existence d'une maîtrise d'œuvre spécialisée sur les travaux relatifs aux monuments historiques classés. C'est désormais chose faite depuis l'intervention de l'ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés qui a modifié profondément la partie législative du code du patrimoine en application de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

L'avancement concomitant des travaux de réflexion sur les modalités de mise en œuvre des orientations arrêtées le 17 septembre 2003 a permis la préparation des décrets d'application de cette ordonnance (relatifs aux missions de l'Etat en matière de travaux et de contrôle scientifique et technique de ceux-ci) et de la réforme du statut des ACMH. La publication de l'ensemble de ces textes est prévue au premier semestre 2006.

La réforme de régime de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques suit donc son cours normal.

2. La réforme des services déconcentrés

Cette réforme est en cours de préparation et de concertation avec les acteurs sociaux concernés ; elle non plus ne s'improvise pas au regard des exigences de maintien du climat social s'agissant du sort de plusieurs centaines d'agents des services déconcentrés du ministère.

Les orientations du Ministre de la culture et de la communication au regard des évolutions en cours du rôle de l'Etat (un Etat davantage régulateur et prescripteur, partenaire et prestataire notamment au plan scientifique, contrôleur et évaluateur, qu'acteur direct sur tous les sujets liés aux monuments historiques), et au regard des conséquences de la LOLF et des nécessités de la réforme de l'Etat, tiennent en trois principes qui seront mis en œuvre au début de l'année 2006.

En premier lieu, le rapprochement entre les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) qui seront regroupés sous l'autorité du directeur régional des affaires culturelles.

Ensuite, le développement des missions de l'échelon de proximité qui constitueront, au sein des directions régionales, l'échelon départemental qui leur sera rattaché.

Enfin, la réorganisation au sein de l'échelon régional, des services en charge des missions au niveau régional en matière d'architecture et de patrimoine au sein d'un service unique compétent en matière d'architecture et de patrimoine.

Les textes réglementaires correspondant sont en cours de préparation et devraient être publiés au premier semestre 2006. Leur mise en œuvre concrète s'échelonnera sur deux années.

3. Le serveur du tableau général des propriétés de l'Etat (STGPE)

La Cour relève qu' "il reste toutefois à homogénéiser et fiabiliser les évaluations des superficies (la Cour avait constaté dans son rapport que la superficie totale construite des immeubles détenus par le ministère de la culture et de ses établissements publics étaient probablement plus proche de 4 600 000m² SHOB que des 6 000 000m² estimés jusque là) et à comptabiliser les besoins réels annuels et pluriannuels d'entretien et de grosses réparations".

Sur ce point précis, il convient de souligner que le bureau de la politique immobilière au sein de la direction de l'administration générale mène au travers de l'ouverture du bilan comptable, dans le cadre de la mise en place de la LOLF un important travail de fiabilisation. Cet enrichissement des données concerne dans un premier temps les biens dits "contrôlés ou utilisés par l'Etat » qui figureront dans le bilan d'ouverture. Il s'effectue en liaison étroite avec les services gestionnaires de l'immobilier en directions sectorielles et en services déconcentrés.

Les informations recueillies sont analysées et comparées à celles renseignées dans les fiches d'auditabilité servant au contrôle de la valorisation des biens. Elles concernent en priorité les informations relatives aux données physiques du bien, à son état d'entretien et aux travaux immobilisables.

4. La gestion des logements de fonction

La Cour souligne que "882 logements étant recensés au 1^{er} septembre 2003 (429 pour NAS, 324 pour US, 19 pour COP et 110 étant vides) ; tentative, toutefois non encore aboutie à ce jour, d'élaborer en concertation avec tous les services et les syndicats du ministère une circulaire définissant l'ensemble des principes de la gestion des logements domaniaux".

Afin de parfaire la connaissance du parc de logements, la direction de l'administration générale a adressé, le 5 juillet 2005, une nouvelle enquête auprès de l'ensemble des directions et établissements publics, affectataires de logements. Elle vise en priorité à mieux identifier la consistance des logements (surface, nombre de pièces, état d'entretien) ainsi qu'à vérifier la nature de la concession attribuée au regard des fonctions et astreintes des agents logés. A ce jour, un décompte précis a permis d'identifier près de 875 logements répartis à Paris et en régions. Par ailleurs, il a été rappelé que l'actualisation du fichier central nécessitait :

- une information immédiate du bureau de la politique immobilière concernant tout projet de modification d'attribution d'un logement de fonction ;*
- la transmission, pour toute nouvelle attribution, d'une fiche de poste et des astreintes correspondantes ;*
- la réalisation d'un état des lieux de l'ensemble des logements de fonction par le service affectataire et l'organisation d'une visite annuelle afin de constater l'état général du parc. Il a également été rappelé que l'entretien courant du logement demeurait à la charge du locataire.*

Le projet de circulaire relatif aux logements de fonction a été présenté au CTPM du 17 mars 2005. A l'issue des débats, la direction de l'administration générale a entrepris à la demande des organisations syndicales une réflexion sur le cadre général des astreintes.

La Cour relève la situation du CMN qui "n'a pu surmonter les obstacles juridiques et humains qui freinent la régularisation de la situation de plusieurs dizaines de logements occupés sans titre, notamment dans le domaine de Saint-Cloud, à Rambouillet et à Fontainebleau."

A plusieurs reprises, le ministère de la culture a appelé l'attention du Centre des Monuments Nationaux sur les difficultés qui sont apparues quant au suivi et à la gestion des logements de fonction des personnels dans certains domaines.

Le ministère souhaite informer la Cour de l'état d'avancement des régularisations entreprises par le CMN depuis 2004. Ainsi, certains titres d'occupation ont d'ores et déjà été délivrés (ou sont en cours) sur le domaine de Saint-Cloud; il en est de même pour d'autres domaines figurant sur la convention de gestion de 1998 tels le domaine de Saint-Germain ou Fontainebleau.

Pour ce dernier, le ministère de la culture et le CMN restent en attente d'une dizaine de concessions demandées à la direction des services fiscaux de Seine et Marne ainsi que des évaluations du montant des redevances (pour utilité de service) correspondantes. Il apparaît ainsi que l'évolution positive dans laquelle le ministère de la culture et de la communication s'est engagé est freinée par l'engorgement des services fiscaux lié à la mise en place du STGPE.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME
DE L'ÉTAT

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion au rapport public annuel relative « à la gestion du patrimoine immobilier du ministère de la culture », qui fait suite à celle publiée dans le rapport public annuel 2001 et pour laquelle la Cour des comptes avait formulé des critiques.

Cette nouvelle insertion appelle de ma part les observations suivantes.

*Tout d'abord, vous notez que la part **des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques** est inférieure aux besoins, et que le ministère de la culture et de la communication (MCC) continue à privilégier les opérations nouvelles de création ou d'extension au détriment de la couverture des engagements passés.*

Je partage entièrement cette analyse. A cet égard, la direction du Budget veille, dans le cadre des négociations budgétaires annuelles, à ce que les crédits ouverts soient prioritairement affectés à la couverture des engagements passés.

*D'autre part, vous relevez que le ministère a entrepris une importante **réorganisation des services chargés de l'architecture et du patrimoine**. Vous estimez néanmoins que le processus de regroupement, de simplification et de redéfinition des compétences entre les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), les conservations régionales aux monuments historiques (CRMH) et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) n'est pas abouti.*

S'agissant des questions organisationnelles, le MCC précise que les DRAC et les SDAP seront rapprochés sous l'autorité du directeur régional des affaires culturelles, aux compétences unifiées et renouvées, en 2006.

Mon département ministériel a appelé l'attention du ministère de la culture et de la communication sur cette question à plusieurs reprises. J'estime en effet que l'exercice de rapprochement des DRAC et des SDAP doit être poussé aussi loin que possible afin d'engendrer des économies d'échelle.

*Enfin, vous soulignez **des abus résultant des monopoles des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des vérificateurs des monuments historiques (VMH), et de certains comportements des architectes des bâtiments de France (ABF)**.*

Pour ces derniers, il leur est désormais interdit d'effectuer des prestations de main d'œuvre, rémunérées à titre privé.

Un audit de modernisation portant sur la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques, dont l'un des objectifs est d'envisager l'évolution des missions dévolues aux ACMH et aux VMH, sera d'ailleurs prochainement lancé.
