VILLE DE MONTBELIARD
DEPARTEMENT DU DOUBS
ARRONDISSEMENT DE MONTBELIARD

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Séance du 6 octobre 2025

L'an deux mille vingt-cinq, le six octobre à dix-huit heures, le Conseil Municipal s'est réuni à Pays de Montbéliard Agglomération, avenue des Alliés, dans la salle du Conseil de la Communauté d'Agglomération, sous la présidence de Madame Marie-Noëlle BIGUINET, Maire.

La convocation a été adressée aux Conseillers Municipaux et affichée le 26 septembre 2025.

Etaient présents :

M. Alexandre GAUTHIER, Mme Christine SCHMITT, M. Philippe DUVERNOY, Mme Annie VITALI, M. Philippe TISSOT, Mme Léopoldine ROUDET, M. Christophe FROPPIER, Mme Ghénia BENSAOU, M. Eddie STAMPONE, Adjoints

Mme Evelyne PERRIOT, M. Frédéric ZUSATZ, Mme Gisèle CUCHET, M. Rémi PLUCHE, M. Olivier TRAVERSIER, M. Gilles MAILLARD, M. Karim DJILALI, Mme Nora ZARLENGA, M. Olivier GOUSSET, Mme Priscilla BORGERHOFF, Mme Marie-Rose GALMES, Mme Brigitte JACQUEMIN, M. Bernard LACHAMBRE, M. Eric LANÇON, M. Alain PONCET, Mme Myriam CHIAPPA KIGER, Mme Sidonie MARCHAL, M. Eric MARCOT, Conseillers Municipaux

Etaient excusés :

M. François CAYOT avec pouvoir à Mme Gisèle CUCHET
Mme Hélène MAITRE-HENRIET avec pouvoir à M. Karim DJILALI
Mme Sophie GUILLAUME avec pouvoir à M. Christophe FROPPIER
M. Rémy RABILLON avec pouvoir à M. Gilles MAILLARD
M. Gilles BORNOT avec pouvoir à M. Eric MARCOT

Etaient absents :

M. Patrick TAUSENDFREUND
M. Mehdi MONNIER

Secrétaire de séance : Mme Priscilla BORGEROFF

OBJET

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES – RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL « LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE AUX ENJEUX DE LEUR PATRIMOINE MONUMENTAL » – RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Cette délibération a été affichée le : 8 octobre 2025

DELIBERATION N° 2025-06.10-2

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES – RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL « LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE AUX ENJEUX DE LEUR PATRIMOINE MONUMENTAL » – RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Madame Marie-Noëlle BIGUINET expose :

En 2024, la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne-Franche-Comté a procédé à 22 contrôles coordonnés de collectivités territoriales et de groupements locaux portant sur les collectivités face aux enjeux de leur patrimoine monumental, depuis 2018 jusqu'à la période la plus récente.

La Ville de Montbéliard a fait partie des collectivités contrôlées et le rapport d'observations définitives la concernant a été présenté et débattu lors du Conseil Municipal du 26 mai dernier.

La Chambre a établi la synthèse des constats faits à l'issue des contrôles qu'elle a menés auprès des 22 organismes consultés et a transmis le rapport thématique régional « Les collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental en Bourgogne-Franche-Comté » au Maire.

En application de l'article L.243-6 du Code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué au Conseil Municipal et donner lieu à débat.

Le rapport d'observations définitives a été joint à la convocation adressée à chacun des conseillers municipaux.

Après avis de la commission compétente, le Conseil Municipal a débattu sur les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes portant sur le rapport thématique régional « Les collectivités face aux enjeux de leur patrimoine monumental » pour les exercices 2018 et suivants.

Décision du Conseil Municipal
- Le Conseil Municipal a débattu -
Ont signé au registre les membres présents
Le Maire,

VILLE DE MONTBÉLIARD DOUBS

Marie-Noëlle BIGUINET

Déposée en Sous-Préfecture le : 8 octobre 2025

Chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

Dijon, le 03 septembre 2025

Le Président

Réf. : 25 RTR-ROD2-14

Objet : Notification du rapport thématique régional
« Les collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental en Bourgogne-Franche-Comté » et ses réponses

P.J : 1 rapport d'observations définitives et ses réponses

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport thématique régional « Les collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental en Bourgogne-Franche-Comté », synthèse des constats faits par la chambre à l'issue des contrôles qu'elle a menés auprès des 22 organismes consultés, accompagné de ses réponses.

Je vous précise que ce document revêt encore à ce stade un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Après sa première communication à l'une des assemblées délibérantes des 22 organismes consultés, et au plus tard, dans un délai de deux mois à compter de la présente notification, ce rapport pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis aux préfets et aux directeurs des finances publiques des départements concernés : Côte d'Or, Doubs, Jura, Nièvre, Saône-et-Loire, Territoire de Belfort et Yonne.

Je vous prie d'agréer, Madame le Maire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Emmanuel ROUX

Madame le Maire
Commune de Montbéliard

mbiguinet@montbeliard.com
cbilger@montbeliard.com

Chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

Liste des 22 collectivités et organismes

Région Bourgogne-Franche-Comté
Commune de Dijon
Commune de Saulieu
Commune de Semur-en-Auxois
Département de la Nièvre
Commune de Nevers
Département de la Saône-Loire
Commune d'Autun
Communauté d'agglomération du Grand Sénonais
Commune de Montréal
Commune de Sens
Commune de Tonnerre
Département du Doubs
Commune de Besançon
Commune de Montbéliard
Saline royale d'Arc-et-Senans
Commune de Baume-les-Messieurs
Commune de Dole
Commune de Lons-le-Saunier
Commune de Salins-les-Bains
Commune de Luxeuil-les-Bains
Commune de Giromagny

28-30, rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex – Téléphone : 03 80 67 41 50
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr - Site Internet : http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

Chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE AUX ENJEUX DE LEUR PATRIMOINE MONUMENTAL EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

SEPTEMBRE 2025

SOMMAIRE

SYNTHÈSE 7

INTRODUCTION 13

I - UN PATRIMOINE MONUMENTAL DONT LA CONSERVATION REPRÉSENTE UN DEFI POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 17

A. Un patrimoine dont la connaissance et le suivi sanitaire sont à renforcer 17

1. Une identification à partager avec l'État 17

2. Une connaissance de l'état sanitaire qui reste insuffisante 19

B. Une maîtrise d'ouvrage exercée de manière hétérogène 22

1. Des collectivités territoriales responsables de la maîtrise d'ouvrage de leur patrimoine protégé 22

2. Des inégalités en matière d'ingénierie technique, administrative et financière 23

3. Des leviers pour faciliter l'exercice de la maîtrise d'ouvrage 25

C. Une obligation de conservation difficilement soutenable 31

1. Des dépenses qui privilégient les travaux de conservation et de restauration au détriment de l'entretien courant 31

2. Une prise en compte de la transition écologique qui demeure difficile 34

3. Un cofinancement public indispensable pour répondre à l'obligation de conservation des monuments historiques 38

II – LE PATRIMOINE DOIT CONSTITUER UN FACTEUR D'ATTRACTIVITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT POUR LE TERRITOIRE 43

A. Une conciliation entre protection du patrimoine, transition écologique et aménagement urbain qui peut être améliorée 43

1. Une mise en œuvre diversifiée des outils de protection au sein des documents d'urbanisme conduisant à une juxtaposition des normes 43

2. Un enjeu de conciliation avec les objectifs de transition écologique et énergétique 48

B. Les monuments historiques présentent une opportunité de développement au travers de leurs usages 49

1. Au travers de changement d'usage, les monuments historiques répondent aux besoins de la population et au rayonnement du territoire 49

2. Des défis restent à relever pour les collectivités lors de changement d'usage 50

3. Les outils d'aménagement constituent des leviers à mobiliser 53

C. La question des édifices cultuels et de leurs usages 54

1. Une obligation d'entretien et de conservation pour les communes 54

2. La question de l'usage et de l'ouverture des édifices cultuels se pose en réponse à la dépense publique 56

D. Des conditions à réunir pour que le patrimoine devienne un levier d'attractivité et de développement pour le territoire 56

1. Une valorisation touristique, dont la mesure des retombées touristiques et économiques est à renforcer 56
2. Une valorisation qui repose sur des modes de gestion appelant à la vigilance 59
3. Une stratégie patrimoniale à partager à l'échelle du territoire régional 61

ANNEXES 64

RÉPONSES DES ENTITÉS CONCERNÉES 82

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** sécurise les principales étapes des procédures de contrôle. Ainsi, les projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale.

***

En 2024, la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a procédé à 22 contrôles coordonnés de collectivités territoriales et de groupements locaux portant sur les collectivités face aux enjeux de leur patrimoine monumental, depuis 2018 jusqu'à la période la plus récente.

Cet échantillon de contrôle a concerné la région Bourgogne-Franche-Comté, les départements du Doubs (25), de Saône-et-Loire (71) et de la Nièvre (58), la communauté d'agglomération du Grand Sennonais, l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) d'Arc-et-Senans, deux communes de plus de 40 000 habitants (Dijon et Besançon), quatre communes entre 20 000 et 40 000 habitants (Dole, Montbéliard, Nevers et Sens), deux communes entre 10 000 et 20 000 habitants (Autun et Lons-le-Saunier), une commune entre 5 000 et 10 000 habitants (Luxeuil-les-Bains), cinq communes entre 1 000 et 5 000 habitants (Giromagny, Salins-les-Bains, Saulieu, Semur-en-Auxois et Tonnerre) et deux communes de moins de 200 habitants (Montréal et Baume-les-Messieurs).

Le présent rapport fait la synthèse des observations définitives issues de ces 22 travaux, conformément aux articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières.

Des entretiens ont par ailleurs été conduits avec les services de la préfecture de région, et notamment la direction régionale des affaires culturelles (Drac), le conseil économique, sociale et environnemental régional (CESER), le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de la Côte-d'Or, la

délégation régionale de la Fondation du patrimoine et des personnalités qualifiées.

Il a été délibéré le 30 juin 2025 par la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

En 2025, ces travaux constituent un prolongement dans une enquête nationale des juridictions financières portant sur les collectivités face aux enjeux de leur patrimoine monumental. Leurs conclusions sont restituées dans un rapport public thématique de la Cour des comptes.

***

Tous les rapports de la chambre régionale des comptes sont publics et accessibles en ligne sur son site internet :

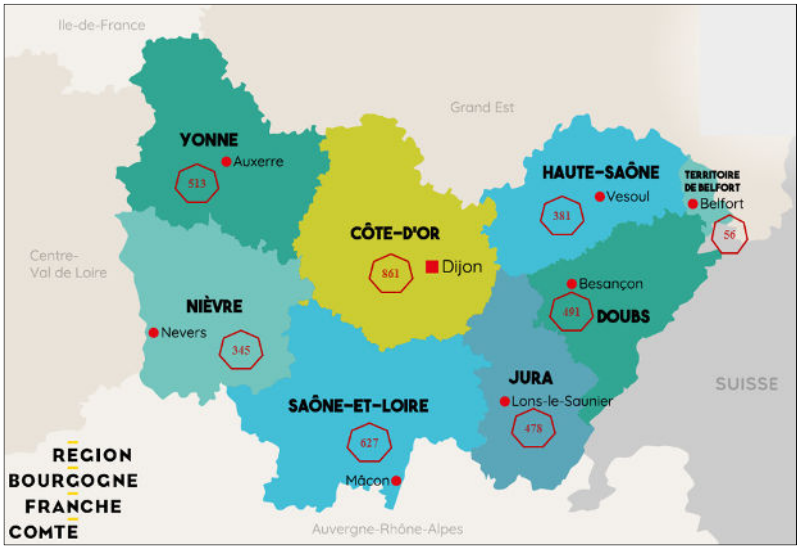
www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte.

SYNTHÈSE

À l'échelle nationale, selon les données de la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) du ministère de la culture, parmi les 45 959 immeubles protégés[1], la moitié appartient à des propriétaires publics, dont près de 45 % aux collectivités territoriales[2] et 4 % à l'État. Parmi ces 45 %, plus de neuf immeubles protégés sur 10 sont propriété des communes, la moitié se trouvant dans des communes de moins de 2 000 habitants. À la charge de ces monuments s'ajoute l'obligation de préservation des édifices cultuels dont elles sont propriétaires, y compris ceux ne faisant pas l'objet d'une protection au titre des monuments historiques.

La région Bourgogne-Franche-Comté avec 3 752 monuments inscrits ou classés au titre des monuments historiques[3], soit 8 % des monuments protégés à l'échelle nationale, dispose d'un patrimoine monumental exceptionnel.

Carte n° 1 : répartition des monuments historiques en Bourgogne-Franche-Comté



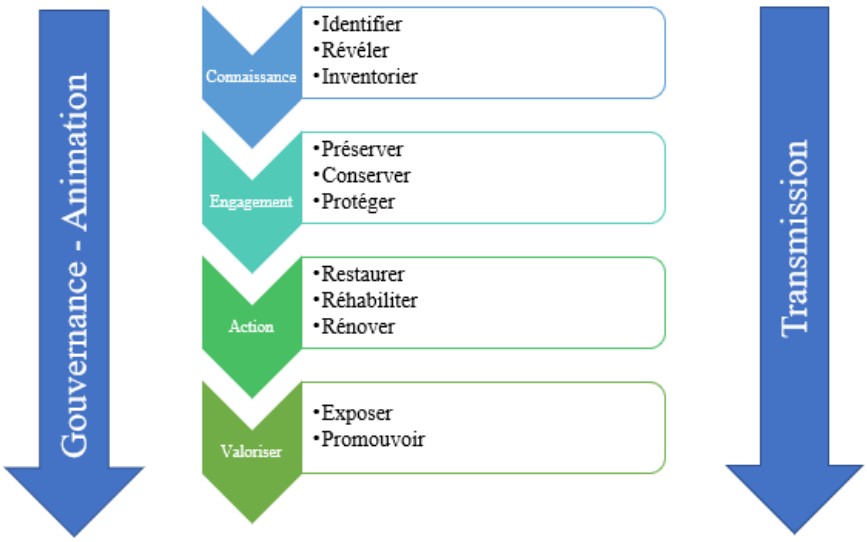
Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté, à partir des données issues de la base Mérimée (avril 2025).

La protection du patrimoine monumental constitue une politique partagée entre l'État et les collectivités territoriales : il en définit les règles et s'assure de leur application et elles sont chargées de leur mise en œuvre.

Pour les collectivités territoriales, le patrimoine monumental constitue un double enjeu : en qualité de propriétaire, elles doivent assurer la conservation de ce dernier et légitimer la dépense publique par l'usage et la valorisation des édifices protégés ; en qualité d'aménageur, elles doivent concilier protection et aménagement du territoire.

[1] *Chiffres clés 2024, Statistiques de la culture et de la communication*, ministère de la culture, DEPS, publié en avril 2025.
[2] Répartition des monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales : commune (90 %, 19 023 MH), multipropriétaires (6 %, 1 284 MH), départements (3 %, 670 MH), bloc communal (communes et intercommunalités, 1 %, 119 MH), régions (0 %, 54 MH).
[3] Données extraites de la base Mérimée, ministère de la culture, 2025.

Graphique n° 1 : processus de gestion du patrimoine



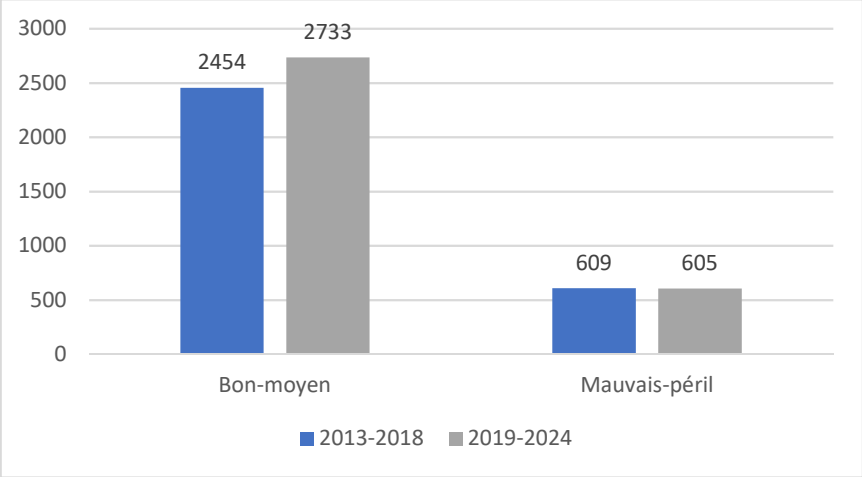
Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

La conservation du patrimoine monumental représente un défi pour les collectivités territoriales

La connaissance du patrimoine, qu'il s'agisse de l'identification des immeubles ou de leur comptabilisation, est à améliorer. La gestion du patrimoine immobilier des collectivités doit être rigoureuse. Les inventaires physique et comptable doivent être concordants et régulièrement mis à jour pour refléter fidèlement la situation patrimoniale. Cependant, certaines collectivités éprouvent des difficultés à maintenir ces inventaires à jour, ce qui nuit à la connaissance et à la gestion de leur patrimoine. Un travail de partage est nécessaire entre l'État et les collectivités, notamment pour s'assurer de la mise à jour des données figurant dans la base « Mérimée ».

Le suivi par les collectivités de l'état sanitaire de leurs monuments demeure également insuffisant. Le bilan quinquennal de l'état sanitaire des monuments historiques, réalisé par l'État, devrait lui aussi être partagé avec les collectivités La dernière publication du bilan national de la conservation des monuments historiques a été réalisée en mai 2025 et présente l'état sanitaire au titre de la période 2019-2024. Selon ce bilan, à l'échelle nationale 23 % des monuments historiques sont classés en mauvais état ou en péril. En Bourgogne-Franche-Comté, 16 % des monuments historiques sont considérés comme tels, avec une disparité selon les départements. La comparaison des deux derniers bilans sanitaires au titre des périodes 2013-2018 et 2019-2024 pour l'ensemble des monuments historiques de la région (tous propriétaires confondus) met en évidence une tendance d'amélioration de l'état de conservation des monuments.

Graphique n° 2 : évolution de l'état sanitaire des monuments historiques, tous propriétaires confondus, en Bourgogne-Franche-Comté, périodes 2013-2018 et 2019-2024



Source : Bilans de l'état de conservation des MH, périodes 2013-2018 et 2019-2024, ministère de la culture.
Note de lecture : le bilan 2019-2024 restitue 337 MH dont l'état sanitaire est non renseigné. Cette même donnée est non précisée dans le bilan 2013-2018 et ne permet pas d'apprécier l'évolution sur cette information.

La maîtrise d'ouvrage des monuments historiques a été transférée aux collectivités en 2009, mais celles-ci disposent de ressources humaines et techniques très variables. Les petites collectivités territoriales, en particulier, manquent souvent de compétences internes pour gérer ce patrimoine. Des solutions comme la mutualisation des ressources ou le recours à des ingénieries externes doivent être encouragées. Parmi les leviers mobilisables, l'anticipation des besoins en termes de ressources financières et techniques est primordiale. La réalisation de diagnostics globaux et la mise en place de plans pluriannuels d'investissement permettraient de mieux planifier les travaux et d'optimiser les ressources disponibles. L'appropriation du patrimoine par la population, au travers d'associations patrimoniales ou des outils développés par des labels, tel que *Villes et pays d'art et d'histoire* sont également importants pour partager, avec les populations, les enjeux de la conservation du patrimoine pour un territoire.

Les dépenses engagées par les collectivités territoriales pour la conservation des monuments historiques peuvent se révéler difficiles à soutenir. Les travaux de conservation et de restauration génèrent des surcoûts, notamment en raison du choix des matériaux respectueux de la valeur historique de l'édifice. La transition écologique et énergétique est également un enjeu important, mais elle n'est pas toujours un chantier prioritaire, en raison des contraintes financières et de la difficulté à concilier protection de l'environnement et conservation du patrimoine.

Le soutien financier de l'État reste crucial pour les communes. Ce soutien, qui déclenche le plus souvent des aides de la région et des départements, permet de réduire le reste à charge pour ces dernières. À l'échelle de l'échantillon, ce dernier s'est élevé à 48 % pour les collectivités, avec des disparités en fonction des communes et surtout des projets.

Le patrimoine doit constituer un facteur d'attractivité et de développement pour les territoires

La démarche d'identification et de protection des monuments historiques s'est développée à partir du milieu du XIX^{ème} siècle. Le code du patrimoine distingue les immeubles classés[4] et les immeubles inscrits[5]. La protection des monuments historiques est une reconnaissance de la valeur patrimoniale d'un bien par la Nation, elle se traduit notamment par les procédures de classement et d'inscription, crée des obligations pour le propriétaire du bien, en contrepartie desquelles l'État apporte un appui technique et financier.

Au-delà du monument lui-même, les règles de protection concernent également l'ensemble architectural à proximité du monument et dont celui-ci ne peut être séparé. Le cadre réglementaire[6] aujourd'hui en vigueur prévoit quatre types de périmètres de protection pour les monuments protégés : les périmètres des abords, correspondant à un cercle de 500 mètres à partir du monument protégé, relevant du code du patrimoine ; les périmètres délimités des abords (PDA), ajustant le périmètre de protection en fonction du site ; et les sites patrimoniaux remarquables (SPR), qui intègrent les périmètres des abords des monuments historiques situés en leur sein ainsi que les périmètres de protection antérieurs[7]. Au titre du code de l'environnement, s'ajoutent les sites inscrits ou classés.

Les collectivités territoriales choisissent le niveau de protection adapté à leur contexte local. Elles jouent ainsi un rôle clé dans la protection des monuments et des ensembles architecturaux via leur compétence en urbanisme. Dans ce cadre, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour concilier la protection du patrimoine avec les objectifs de transition écologique et énergétique, et ce alors qu'à l'échelle nationale, 31,7 % des logements sont situés dans un périmètre de protection.

En dépit de la complexité et de la charge liées à la conservation du patrimoine monumental, ce dernier constitue un atout pour les collectivités territoriales et leur territoire, à condition d'en assurer une valorisation efficace, facteur essentiel de sa conservation.

La valorisation du patrimoine passe d'abord par une sensibilisation des populations au enjeux de conservation des monuments historiques. Le fait de favoriser l'usage des monuments protégés contribue à légitimer les dépenses engagées pour leur conservation, car il répond alors aux besoins de la population et de son territoire. À ce titre, la question de l'usage des édifices cultuels, protégés ou non, se pose tout particulièrement au regard de l'obligation de leur entretien et conservation pour les collectivités territoriales et de la diminution de la pratique religieuse.

Les outils d'aménagement et de revitalisation des centres urbains ont été développés par l'État, tels que les programmes *Action cœur de ville* et *Petites villes de demain*, qui permettent par ailleurs aux collectivités territoriales d'intégrer la gestion et la valorisation de leur patrimoine monumental dans une approche globale et pluriannuelle.

La valorisation touristique et culturelle des monuments historiques est un autre facteur important pour le développement d'un territoire, mais elle nécessite de lever certains freins. Les retombées économiques de ces valorisations sont souvent difficiles à mesurer et leur suivi est à renforcer. Les modes de gestion des monuments historiques varient (régie directe, mise à disposition d'associations, EPCC, baux emphytéotiques) mais nécessitent tous une vigilance accrue en termes de suivi des dépenses et des recettes.

---

[4] Article L. 621-1 du code du patrimoine : *« Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative ».*

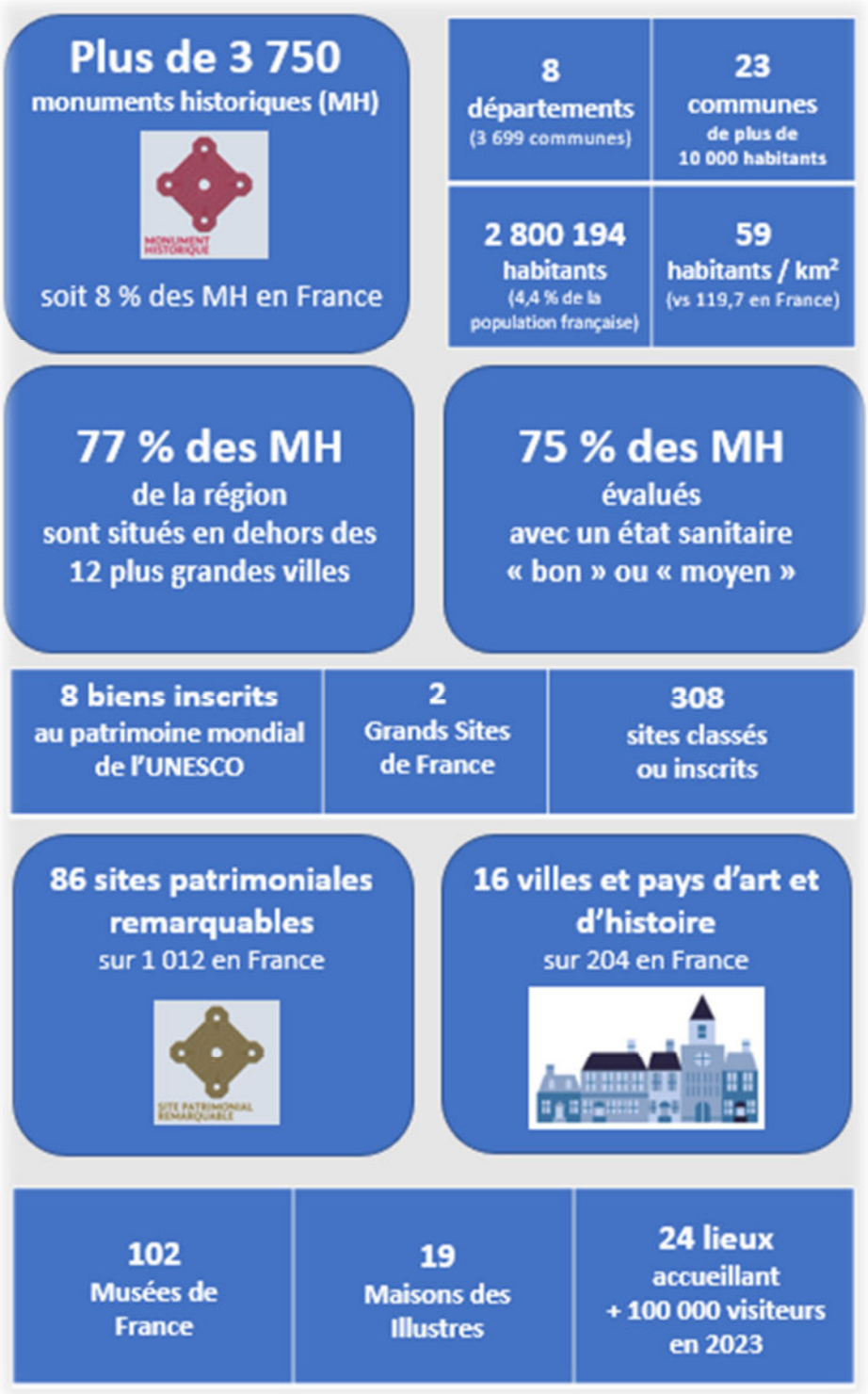
[5] Article L. 631-1 du code précité introduit par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 : *« Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ».*

[6] Issu de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite loi « LCAP », de 2016.

[7] Dont les secteurs sauvegardés issus de la loi Malraux (1962).

Enfin, une vision globale et prospective du patrimoine est nécessaire à l'échelle régionale. Les labels et associations (*Villes et pays d'art et d'histoire*, Unesco, *Plus beaux villages de France*) jouent un rôle central dans la valorisation du patrimoine, mais une stratégie régionale cohérente est indispensable pour promouvoir un développement équilibré du territoire en utilisant le levier du patrimoine monumental et en renforcer l'attractivité. Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, ainsi que les démarches d'inventaire et de coordination des acteurs de la filière patrimoine, sont des outils clés pour y parvenir.

CHIFFRES CLES EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE



*Un glossaire des **notions clés** utilisées est proposé en fin de rapport (cf. annexe 1).*

INTRODUCTION

Le champ des travaux menés par la chambre de Bourgogne-Franche-Comté

S'inscrivant dans une enquête nationale associant huit chambres régionales des comptes et portant sur plus de 60 entités publiques, la chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté s'est particulièrement intéressée à plus de 20 collectivités de toutes strates démographiques[8]. Couvrant la période 2018 à 2023, l'enquête a porté sur les deux principaux enjeux que représente le patrimoine monumental pour les collectivités territoriales : comme propriétaires ayant la charge de son entretien et de sa restauration, et comme chargées de l'aménagement urbain lorsque leurs projets d'aménagement sont compris dans des périmètres de protection de monuments historiques et dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR) dont elles ont l'initiative de la création.

Le patrimoine monumental appréhendé dans les travaux de la chambre s'entend à la fois comme l'ensemble des monuments classés ou inscrits au titre des « monuments historiques » (MH) qui font l'objet de mesures de protection directe et d'une réglementation dans le périmètre de leurs abords, au sein d'un site patrimonial remarquable, ainsi qu'en raison d'un classement au titre du code de l'environnement.

Qu'est-ce qu'un monument protégé ?[9]

La démarche d'identification et de protection des monuments historiques s'est développée à partir du milieu du XIX^{ème} siècle. Le code du patrimoine distingue les immeubles classés[10] et les immeubles inscrits[11].

La protection des monuments historiques est une reconnaissance de la valeur patrimoniale d'un bien par la Nation, elle se traduit notamment par les procédures de classement et d'inscription, crée des obligations pour le propriétaire du bien, en contrepartie desquelles l'État apporte un appui technique et financier.

Au-delà du monument lui-même, les règles de protection concernent également l'ensemble architectural à proximité du monument et dont celui-ci ne peut être séparé. Sont apparues ainsi les règles régissant les abords du monument, celle dite « règle des 500 mètres », puis celles régissant les secteurs sauvegardés. Ces deux séries de règles permettent de préserver l'unité architecturale autour du ou des monuments sur une zone identifiée. D'autres zonages ont ensuite été définis par le code de l'urbanisme entre 1982 et 2010[12]. Par ailleurs, dès 1906[13], au titre de la protection de l'environnement, les sites inscrits ou classés ont été intégrés dans les zonages de protection.

[8] Cf. annexe n° 3 - Entités de l'échantillon.

[9] Cf. annexe n° 5 - Mesures de classement et d'inscription.

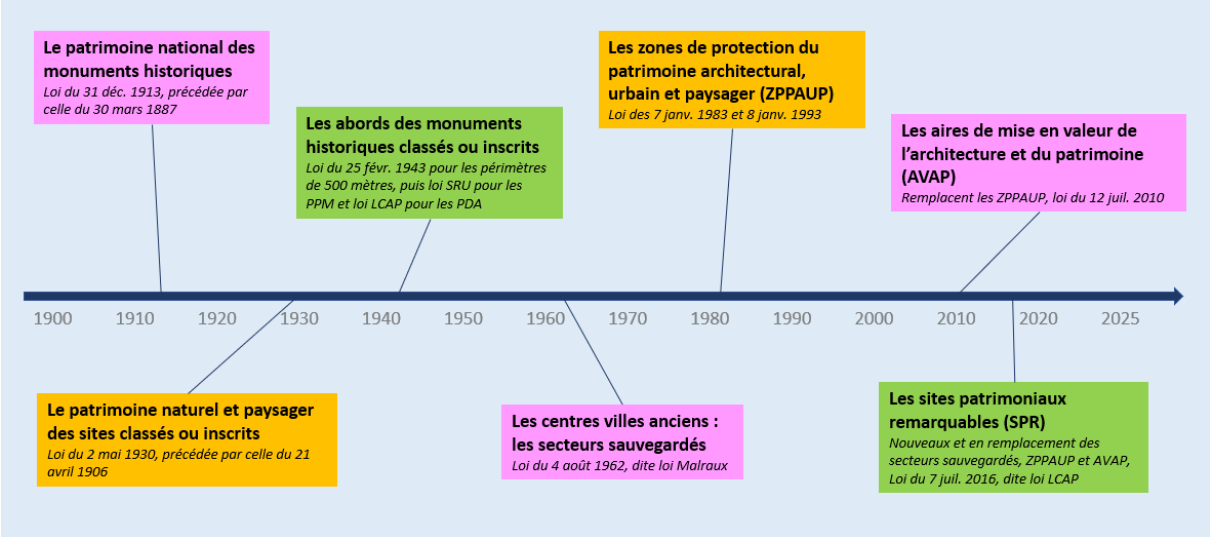
[10] Article L. 621-1 du code du patrimoine : *« Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative ».*

[11] Article L. 631-1 du code précité introduit par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 : *« Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ».*

[12] Successivement, les zones de protection du paysage architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), puis les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

[13] Créés dès 1906, les sites classés sont des espaces protégés au titre du code de l'environnement (articles L. 341-1 à L. 341-22), destinés à conserver leur caractère exceptionnel (artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque), avec une protection forte interdisant toute modification ou destruction sauf autorisation spéciale.

Schéma n° 1 : les types de patrimoine protégés par les codes du patrimoine, de l'environnement et de l'urbanisme



Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

Le cadre réglementaire issu de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine[14] de 2016, qui portait une volonté de simplification, prévoit désormais trois types de périmètres de protection pour les monuments protégés :

- les périmètres des abords, correspondant à un cercle de 500 mètres à partir du monument protégé, relevant du code du patrimoine ;
- les périmètres délimités des abords (PDA) [15], ajustant le périmètre de protection en fonction du site, relevant du code du patrimoine ; le PDA permet de définir un périmètre de protection pertinent autour d'un monument historique, et de diminuer la superficie couverte par un avis préalable de l'architecte des bâtiments de France (ABF)[16] ;
- les sites patrimoniaux remarquables (SPR), qui intègrent les périmètres des abords des monuments historiques situés en leur sein et, s'il y en a, les sites inscrits ou classés, ainsi que les zonages qui préexistaient au titre du code de l'urbanisme (ZPPAUP ou AVAP). Le document de gestion[17] du SPR crée un cadre de référence unique qui prévaut lors des demandes d'intervention soumises à autorisation préalable de l'architecte des bâtiments de France dans le périmètre du site.

[14] Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite « loi LCAP », instituant les sites patrimoniaux remarquables (SPR).
[15] La loi LCAP, codifiée sur ce point à l'article L. 621 31 du code du patrimoine, en a redéfini les dispositions à travers la notion de « périmètre délimité des abords », qui remplace la « règle des 500 mètres ». Les PDA se veulent plus adaptés aux enjeux spécifiques de chaque monument historique et de chaque territoire.
[16] Cf. annexe n° 7 - Schéma de la procédure des avis conformes des ABF.
[17] Plan de sauvegarde ou de mise en valeur (PSMV) ou plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP).

La Bourgogne-Franche-Comté dispose d'un patrimoine monumental exceptionnel, qui constitue un levier d'attractivité et de développement pour les territoires, mais est inégalement réparti sur le territoire

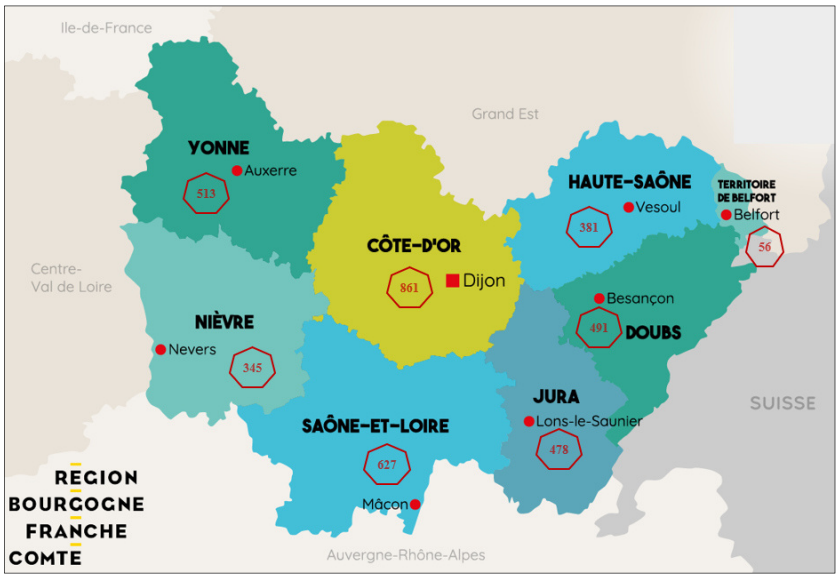
À l'échelle nationale, selon les données de la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) du ministère de la culture, parmi les 45 959 immeubles protégés[18], la moitié appartient à des propriétaires publics, dont près de 45 % aux collectivités territoriales[19] et 4 % à l'État. Parmi ces 45 %, plus de neuf immeubles protégés sur 10 sont propriété des communes, la moitié se trouvant dans des communes de moins de 2 000 habitants.

La région Bourgogne-Franche-Comté compte 3 752 monuments inscrits ou classés au titre des monuments historiques[20], soit 8 % des monuments protégés à l'échelle nationale. L'ancien territoire de Bourgogne concentre ainsi 67 % des monuments historiques, contre 23 % pour l'ancienne région Franche-Comté. Le territoire régional compte également 86 sites patrimoniaux remarquables (SPR), 308 sites inscrits ou classés au titre du code de l'environnement[21], dont deux Grands Sites de France[22]. Enfin, huit sites[23] sont reconnus patrimoine mondial de l'Unesco[24], plaçant la région Bourgogne-Franche-Comté au deuxième rang national en termes de concentration.

Alors qu'elle est la sixième région en nombre de monuments historiques, la région Bourgogne-Franche-Comté est la dixième région en ce qui concerne la population. Selon la direction régionale des affaires culturelles (Drac) Bourgogne-Franche-Comté[25] : la région dispose du plus haut ratio « monuments historiques » pour 10 000 habitants de France, ce qui lui vaut d'être qualifiée de « région la plus patrimoniale de France ».

[18] *Chiffres clés 2024, Statistiques de la culture et de la communication*, ministère de la culture, DEPS, publié en avril 2025.
[19] Répartition des monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales : commune (90 %, 19 023 MH), multipropriétaires (6 %, 1 284 MH), départements (3 %, 670 MH), bloc communal (communes et intercommunalités, 1 %, 119 MH), régions (0 %, 54 MH).
[20] Données extraites de la base Mérimée, ministère de la culture, 2025.
[21] Données extraites du portail internet de la DREAL Bourgogne-Franche-Comté, à date du 20 février 2018 : 135 sites classés et 173 sites inscrits.
[22] Bibracte et Solutré Pouilly Vergisson.
[23] La basilique et la colline de Vézelay (1979), l'abbaye cistercienne de Fontenay (1981), la Grande Saline de Salins-les-Bains et la Saline royale d'Arc-et-Senans (1982), l'église Notre-Dame de La Charité-sur-Loire et l'église Saint-Jacques-le-Majeur d'Asquins (au titre des chemins de Saint-Jacques de Compostelle, 1998), les fortifications Vauban (2008), les vestiges archéologiques des lacs de Chalain et Clairvaux (sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes, 2011), les Climats du vignoble de Bourgogne (2015), et la chapelle Notre-Dame du Haut à Ronchamps (œuvre architecturale de Le Corbusier, 2016).
[24] Par ailleurs, la France compte 53 biens inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco.
[25] CESER Bourgogne-Franche-Comté, *Les patrimoines, levier du développement local durable dans les territoires ruraux en Bourgogne-Franche-Comté*, 27 juin 2023.

Carte n° 2 : répartition des monuments historiques en Bourgogne-Franche-Comté



Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté, à partir des données issues de la base Mérimée (avril 2025).

Riches d'une histoire leur donnant en héritage un patrimoine monumental important, les collectivités territoriales de Bourgogne-Franche-Comté sont confrontées aux défis de la conservation et de la valorisation de leur patrimoine protégé.

La chambre régionale des comptes a souhaité enquêter sur le poids du patrimoine monumental des collectivités territoriales de la région, sur la soutenabilité des dépenses induites par l'obligation de conservation qui pèsent sur elles, sur les conditions de conciliation entre règles de protection et objectifs d'aménagement et sur les conditions à réunir pour rendre efficace les démarches de valorisation du patrimoine.

L'objet du présent rapport est de montrer comment, en Bourgogne-Franche-Comté, les collectivités font face aux défis de la conservation de leur patrimoine et, les leviers dont elles disposent pour assurer la conservation de ce dernier (I) et comment, par-delà les contraintes que représentent les règles de protection, le patrimoine peut constituer un atout et un facteur d'attractivité et de développement pour un territoire (II).

I - UN PATRIMOINE MONUMENTAL DONT LA CONSERVATION REPRÉSENTE UN DEFI POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pour assurer leur responsabilité de maître d'ouvrage, les collectivités territoriales propriétaires de monuments historiques sont confrontées à un enjeu de connaissance du bien et de l'état sanitaire de ce dernier (A). Les collectivités sont inégales face à leur responsabilité de maître d'ouvrage, compte tenu de moyens techniques très variables d'une collectivité à l'autre et de l'étendue même de leur patrimoine protégé (B). Surtout, les dépenses publiques engagées pour répondre à l'obligation de conservation soulèvent la question de la soutenabilité de la dépense elle-même pour les collectivités territoriales (C).

A. Un patrimoine dont la connaissance et le suivi sanitaire sont à renforcer

L'identification et la connaissance des monuments historiques s'appuient sur plusieurs outils et bases de données gérés, soit par l'État, soit par les collectivités, lorsqu'elles en sont dotées. Ces données gagneraient à être partagées (1) afin d'assurer un suivi des travaux d'entretien et de restauration, support aux échanges entre la direction régionale des affaires culturelles (Drac) et les collectivités (2).

1. Une identification à partager avec l'État

Une base Mérimée non à jour, notamment suite à des cessions

La base Mérimée constitue le volet « public »[26] des données en matière de monuments historiques (classés ou inscrits) depuis 1840. Créée en 1978 et mise en ligne en 1995, elle recense ainsi le patrimoine monumental et architectural français, couvrant une large diversité d'édifices et d'éléments architecturaux de la préhistoire à nos jours. Outre la description du bien et la nature de la protection, les fiches comprennent les données propriétaires.

Cette information est importante dans la mesure où, depuis 2009, l'obligation d'assurer la conservation et la maîtrise d'ouvrage de cette dernière relèvent du propriétaire d'un bien protégé.

L'enquête a mis en évidence un défaut de mise à jour des données propriétaires de la base, notamment suite à des cessions, dans huit collectivités[27] de l'échantillon, soit plus de 36 % de ce dernier. À titre d'illustration, l'ancien couvent des Ursulines à Saint-Hippolyte (Doubs) a été cédé à la commune en 2017, mais figure toujours comme propriété du département. À Dijon (Côte-d'Or), dix monuments figurent dans la base Mérimée, mais ne figurent pas dans la base de la commune. À l'inverse, des biens sont identifiés par la commune comme relevant de sa propriété, mais ne figurent pas dans la base Mérimée. Pour le Palais des ducs de Bourgogne à Dijon, la base Mérimée mentionne que le

[26] Les jeux de données issues de la base Mérimée sont disponibles en *open data* sur la plateforme data.gouv.fr. Au 1er mai 2025, la base recense 46 654 enregistrements (fiches descriptives).

[27] Nevers, Dijon, Besançon, Sens, départements du Doubs, de la Saône-et-Loire et de la Nièvre, région Bourgogne-Franche-Comté.

département est propriétaire en sus de la commune, le relevé cadastral ne mentionne pourtant que la commune.
En cas de cession, les écarts résultent d'une méconnaissance ou du non-respect de l'article R. 621-84 du code du patrimoine obligeant à une notification au préfet de région de toute aliénation ou cession d'un monument protégé.

Dans les rapports produits lors de l'enquête, la chambre a invité les collectivités concernées à se rapprocher de la Drac afin de procéder à la mise à jour de leurs données propriétaires.

Un suivi de l'inventaire physique et comptable à améliorer

Inventaire physique et inventaire comptable[28]

L'article 47-2 de la Constitution dispose que *« [L]es comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».*

Le patrimoine d'une collectivité, protégé ou non, doit donc figurer à son bilan. L'inventaire doit donner une vision fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité.

L'inventaire comprend :

- un inventaire physique, justifiant de la réalité physique des biens ;
- un inventaire comptable, qui présente la valeur comptable de la réalité physique du patrimoine.

Ces deux inventaires doivent être concordants.

Par ailleurs, le comptable, tient également un état de l'actif immobilisé (conforme à l'inventaire comptable de la collectivité), ainsi qu'une comptabilité générale patrimoniale.

Ces quatre états doivent être concordants.

La nomenclature budgétaire et comptable (M.57) applicable aux collectivités territoriales définit trois possibilités d'évaluation de la valeur comptable d'un monument historique[29] :

- sur la base du coût d'acquisition, en cas d'acquisition à titre onéreux (avec pièce justificative) ;
- à valeur d'expert, en cas de bien reçu à titre gratuit (dons ou legs) ;
- à l'euro symbolique, en cas de biens propriété de la collectivité territoriale sans pièce justificative.

Dans le cadre de contrôles des comptes et de la gestion, la chambre régionale des comptes rappelle régulièrement aux collectivités leurs obligations en matière de gestion patrimoniale. Les monuments historiques constituent un élément de cette gestion. Les constats faits en matière de patrimoine en termes d'insuffisance de suivi s'appliquent également à ces derniers.

À Sens (Yonne), la chambre a constaté des écarts entre l'inventaire comptable de la commune et l'état de l'actif du comptable, notamment s'agissant de l'hôtel de ville. À Tonnerre (Yonne), six monuments sur huit possèdent une fiche inventaire répondant aux obligations de traçabilité, néanmoins la fontaine du Pâtis et le couvent des Ursulines n'en disposent pas. À Montréal (Yonne), la valorisation comptable de la Porte d'en-Bas n'est pas précisément identifiée à l'état de l'actif.

Ces données physiques et comptables, si elles peuvent paraître éloignées des enjeux d'entretien et de conservation, sont importantes. La connaissance de son patrimoine, de la valeur de ce dernier et la prise en compte des travaux réalisés contribuent à renforcer la connaissance de l'état sanitaire et l'anticipation des dépenses de conservation.

[28] Comité national de fiabilité des comptes locaux, Guide des opérations d'inventaire, juin 2014.
[29] Recueil des normes comptables de l'État, avis n° 2023-03 du 14 janvier 2013, norme n° 17 sur les biens historiques et culturels.

La chambre régionale des comptes a rappelé les obligations en matière d'inventaire physique et comptable aux collectivités concernées.

2. Une connaissance de l'état sanitaire qui reste insuffisante

Sauf exception, un suivi sanitaire réalisé en fonction des besoins

Déjà en 2022, la Cour des comptes[30] recommandait l'établissement d'un carnet sanitaire pour chaque monument historique, identifiant ce dernier, retraçant l'ensemble des interventions et permettant un suivi de l'état sanitaire.

En dehors de quelques exceptions, quelle que soit la strate démographique de la collectivité, le suivi sanitaire est réalisé en fonction des besoins, comme à Montréal, Sens (Yonne), Nevers (Nièvre), Baume-les-Messieurs (Jura), Montbéliard (Doubs), au département de la Nièvre et à la région Bourgogne-Franche-Comté. Une bonne connaissance de l'état sanitaire est pourtant indispensable pour pouvoir programmer dans le temps l'entretien et la restauration du patrimoine.

Au sein de l'échantillon, et sans que la taille de la collectivité soit un facteur limitant, certaines collectivités ont néanmoins réalisé des diagnostics globaux ou sont particulièrement engagées dans le suivi de l'état sanitaire de leur parc immobilier protégé.

Ainsi, à Tonnerre (commune de moins de 5 000 habitants), la collectivité dispose d'une connaissance précise de l'état de son patrimoine grâce à la réalisation de bilans sanitaires de ses monuments historiques. Sur la période sous revue, la fosse Dionne et la fontaine du Pâtis ont fait l'objet d'un diagnostic en vue de leur restauration. Sur la base de ces analyses, au moins 1,1 M€ ont été estimés nécessaires pour remettre en état ces deux monuments. La commune de Salins-les-Bains (Jura, commune de moins de 2 500 habitants) a réalisé des diagnostics lui permettant d'évaluer les crédits nécessaires pour assurer la conservation de son patrimoine. Enfin, le département du Doubs a adopté un schéma départemental immobilier intégrant un état sanitaire de l'ensemble de son parc immobilier, dont les biens protégés (Saline royale d'Arc-et-Senans, Fort Griffon, pôle Courbet). Le collège Victor Hugo, propriété de la commune de Besançon (Doubs), a également été intégré à la démarche, le département assurant la maîtrise d'ouvrage du collège depuis la loi du 13 août 2004.

[30] Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022.

Un bilan de l'état sanitaire quinquennal qui s'améliore

Bilan sanitaire quinquennal

Les services de l'État produisent, tous les cinq ans un bilan sanitaire des monuments historiques à partir de relevés effectués une fois durant cet intervalle. Comme le relevait déjà la Cour en 2022, le constat d'état est strictement visuel, effectué sans sondage ni recours à des technologies de pointe[31], il donne une appréciation générale de l'état de l'immeuble. Il s'agit d'une classification de l'état du bâti au moment de l'inspection.

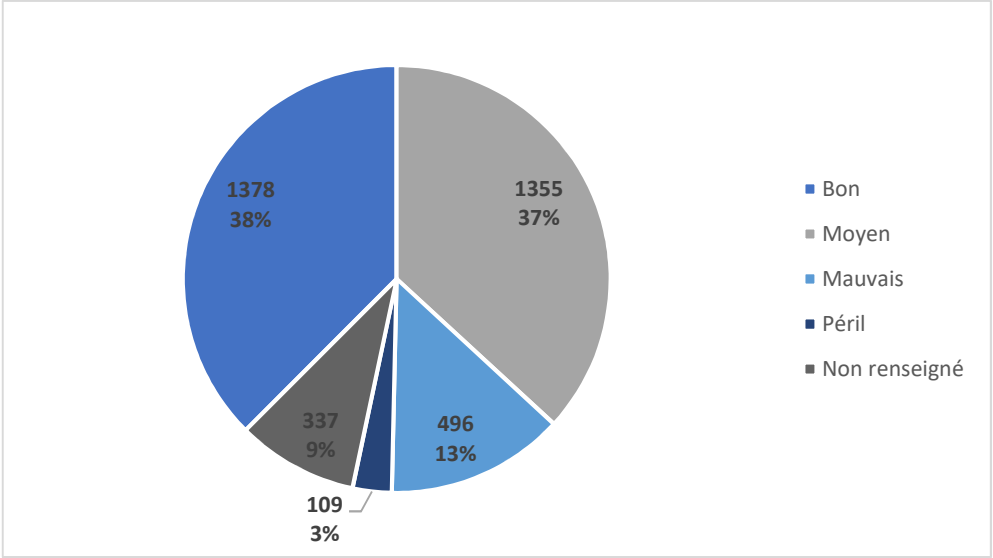
Les critères d'évaluation du bilan sanitaire sont les suivants :

- « Bon état » : immeuble qui ne présente pas de symptômes apparents de désordres, pathologies ou altérations ;
- « État moyen » : immeuble qui présente des symptômes mineurs apparents de désordres, pathologies ou altérations ;
- « Mauvais état » : immeuble qui présente des symptômes majeurs de désordres, pathologies ou altérations, un risque de rupture des structures ou une dégradation rapide de l'état global. ;
- « Péril » : immeuble qui peut présenter un risque d'atteinte majeure au patrimoine protégé et, le cas échéant, le risque que ces atteintes font courir aux personnes.

La dernière publication du bilan national de la conservation des monuments historiques a été produite en mai 2025 et présente l'état sanitaire au titre de la période 2019-2024 (annexe 6).

Selon ce bilan, à l'échelle nationale 23 % des monuments historiques sont classés en mauvais état ou en péril. En Bourgogne-Franche-Comté, 16 % des monuments historiques sont considérés comme tels, avec une disparité selon les départements[32].

Graphique n° 3 : répartition des monuments historiques (MH), tous propriétaires confondus, en Bourgogne-Franche-Comté, période 2019-2024

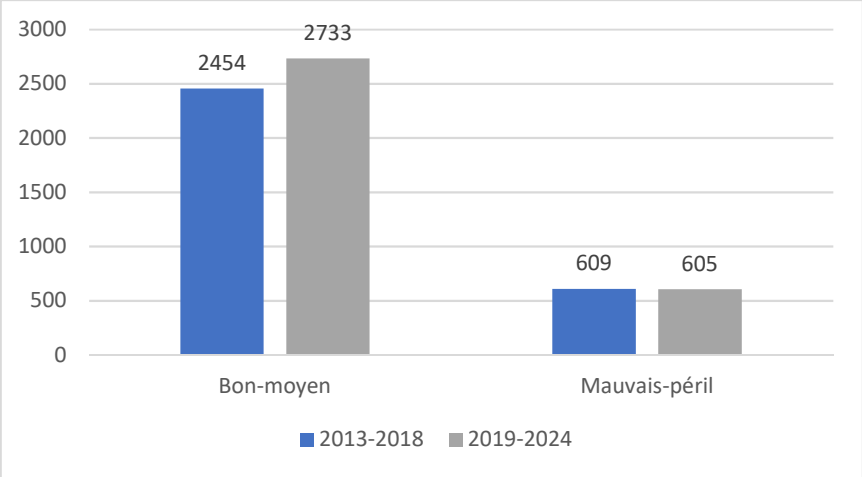


Source : Bilan de l'état de conservation des MH 2019-2024, ministère de la culture, publié en mai 2025.

[31] La méthode d'évaluation prend appui sur la norme européenne NF EN 16096 (X80-014), *Conservation des biens culturels, Évaluation et rapport sur l'état du patrimoine culturel bâti*, septembre 2012.
[32] Pour la répartition détaillée de l'état sanitaire par département voir l'annexe n° 6 - Bilan sanitaire.

La comparaison des deux derniers bilans sanitaires au titre des périodes 2013-2018 et 2019-2024 pour l'ensemble des monuments historiques de la région (tous propriétaires confondus) met en évidence une tendance d'amélioration de la conservation des monuments historiques (+ 279 MH à l'état bon-moyen, contre 4 MH dont l'état s'est aggravé).

Graphique n° 4 : évolution de l'état sanitaire des monuments historiques, tous propriétaires confondus, en Bourgogne-Franche-Comté, périodes 2013-2018 et 2019-2024



Source : Bilans de l'état de conservation des MH, périodes 2013-2018 et 2019-2024, ministère de la culture.
Note de lecture : le bilan 2019-2024 restitue 337 MH dont l'état sanitaire est non renseigné. Cette même donnée est non précisée dans le bilan 2013-2018 et ne permet pas d'apprécier l'évolution sur cette information.

Le bilan sanitaire est réalisé sur une période quinquennale. Non partagé avec les collectivités propriétaires, il peut présenter des écarts avec l'état sanitaire du monument. Ainsi, pour la commune de Dole (Jura), l'état du théâtre municipal est considéré comme « moyen »[33], alors que des travaux d'un montant de près de 7M€ ont été réalisés sur la période.

Les préconisations listées par l'État dans le bilan 2018-2024[34] soulignent l'enjeu de favoriser la veille périodique dans un mode participatif avec l'ensemble des propriétaires. Il s'agit, dans le cadre de la construction du système d'information patrimonial, de rendre possible un partage de la démarche d'évaluation périodique avec des propriétaires volontaires invités à renseigner un formulaire dématérialisé. Cette démarche devrait faciliter le partage de données et d'informations sur les monuments historiques.

[33] Année du constat : 2018.
[34] Bilan 2019-2024 de l'état sanitaire de conservation des monuments historiques immeubles, ministère de la culture, mai 2025, p.31.

B. Une maîtrise d'ouvrage exercée de manière hétérogène

La suppression de l'exclusivité de la maîtrise d'ouvrage par l'État en 2009 a conduit à une évolution des acteurs : services de l'État, maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre (1). Cette responsabilisation accrue des collectivités territoriales propriétaires rencontre les limites des ressources humaines et techniques disponibles (2). Les collectivités disposent néanmoins de leviers pour faciliter l'exercice de la maîtrise d'ouvrage (3).

1. Des collectivités territoriales responsables de la maîtrise d'ouvrage de leur patrimoine protégé

Jusqu'au XX^{ème} siècle, le patrimoine monumental était essentiellement une compétence d'État, qu'il s'agisse de l'identification, de la protection ou de la conservation.

Le XXI^{ème} siècle marque une nouvelle étape : la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 transfère ainsi aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, la responsabilité de la conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel et des services et aux collectivités qui en font la demande, la propriété de certains monuments historiques de l'État[35].

En 2009, trois décrets ont modifié les acteurs de la conservation du patrimoine, s'inscrivant dans la continuité de l'ordonnance du 8 septembre 2005[36] en abolissant l'exclusivité de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage et l'exclusivité des architectes en chef des monuments historiques en matière de maîtrise d'œuvre sur l'ensemble du patrimoine classé. L'article L. 621-29-1 du code du patrimoine précise ainsi que *« Le propriétaire ou l'affectataire domanial a la responsabilité de la conservation du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient ou lui est affecté »*.

Les missions confiées aux services de la Drac[37] ont également évolué pour accompagner les propriétaires et s'assurer de la qualité des interventions et des acteurs patrimoniaux, au travers du contrôle scientifique et technique. Ce dernier s'exerce depuis la protection jusqu'à la conformité des travaux exécutés.

Pour la réalisation des travaux de conservation et de restauration des biens classés monuments historiques, les collectivités doivent recourir à une maîtrise d'œuvre spécialisée : les architectes du patrimoine[38].

[35] Dans ce cadre, la région Bourgogne-Franche-Comté a sollicité le transfert de propriété du château de Châteauneuf (Côte-d'Or).

[36] Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005, relative aux monuments historiques et aux espaces protégés : entrée en vigueur au 1er octobre 2007 et codifiée à l'art. L. 621-29-2 du code du patrimoine.

[37] Circulaire n° 2009-24 du 1er décembre 2009 relative au contrôle scientifique et technique des services de l'État sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits.

[38] Les architectes du patrimoine sont notamment des architectes diplômés de l'École de Chaillot, spécialisés dans la restauration, la réhabilitation et l'aménagement des sites patrimoniaux et des monuments protégés au titre des monuments historiques.

Les acteurs de la chaîne patrimoniale : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

Le maître d'ouvrage (MAO) est chargé de définir les programmes d'entretien, de réparation et de restauration des immeubles protégés. Il lui revient de choisir le maître d'œuvre et les entreprises pour intervention. Il doit aussi assurer le financement des études et des travaux.

Pour les communes ne disposant pas de services techniques compétents ou de ressources suffisantes, il est possible de disposer d'une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec les services de l'État, à titre gratuit ou à titre onéreux dans les conditions définies par les articles R. 621-70 à R. 621-77 du code du patrimoine et précisées par la circulaire 2009-23 du 1er décembre 2009 relative à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État chargés des monuments historiques.

La maîtrise d'œuvre (MOE) sur un monument historique classé est réalisée par des architectes du patrimoine pour des travaux de réparation, des architectes librement choisis par le maître d'ouvrage pour des travaux de modification et des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) ou un architecte du patrimoine pour des travaux de restauration ; et, sur un monument historique inscrit, les travaux peuvent être réalisés par tous les architectes.

Le contrôle scientifique et technique sur les monuments historiques est par ailleurs assuré par les architectes des bâtiments de France (ABF) des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (Udap), rattachées à une direction régionale des affaires culturelles (Drac).

Enfin, tous travaux (hors entretien courant) réalisés sur un bien protégé en raison de son inscription, de son classement ou de sa localisation dans un périmètre de protection sont soumis à une autorisation préalable de l'architecte des bâtiments de France[39].

2. Des inégalités en matière d'ingénierie technique, administrative et financière

Des moyens qui dépendent fortement de la taille de la collectivité

La strate démographique de la collectivité conditionne la capacité à faire de cette dernière : les ressources humaines et techniques sont proportionnelles à la taille de la commune. À titre d'illustration :

- Montréal, moins de 200 habitants, deux monuments historiques, représentant 47 % du parc immobilier de la commune : aucun agent n'est dédié au patrimoine ;
- Tonnerre, moins de 5 000 habitants, huit monuments historiques, représentant 15 % du parc immobilier de la commune : l'agent en charge du patrimoine assure le suivi du patrimoine de la commune à hauteur de 40 %, les 60 % restant étant dévolus au patrimoine du centre hospitalier du tonnerrois ;
- Besançon (Doubs), plus de 40 000 habitants, 35 monuments historiques, représentant 11 % du parc immobilier de la commune : les directions du patrimoine et de l'architecture des services mutualisés avec la communauté urbaine comptent 114 agents, dont un poste spécialisé « secteur patrimoine ancien ».

Au sein de l'échantillon, l'entretien et la conservation des monuments historiques reposent sur le ou les services mobilisés dans la gestion du patrimoine. Parfois, comme à Nevers ou à Besançon, des personnes disposent de compétences en matière de monuments protégés, néanmoins ces situations font figure d'exception au sein de l'échantillon. Il en résulte un appui nécessaire et consommateur de temps pour les services de l'État, qui accompagnent et conseillent les collectivités dans leur démarche d'entretien et de restauration.

[39] Cf. annexe n° 7 - Schéma de la procédure des avis conformes des ABF. En dehors des périmètres délimités des abords, des site patrimoniaux remarquables ou des travaux en covisibilité des monuments historiques dans le cadre des abords, les architectes des bâtiments de France émettent des avis simples.

D'autres facteurs sont sources de complexité supplémentaire

Une maîtrise d'ouvrage déléguée en cas de mise à disposition liées à des transferts de compétences

Les lois de décentralisation[40] ont eu des impacts en termes d'exercice de la maîtrise d'ouvrage relative aux monuments historiques.

Ainsi, le département de Saône-et-Loire est propriétaire des hôtels hébergeant les services des sous-préfectures de Charolles et de Chalon-sur-Saône. N'assurant pas la maîtrise d'ouvrage, la collectivité-propriétaire ne connaît pas l'état sanitaire de ces biens. De même, le département de la Nièvre n'a pas connaissance de l'état sanitaire de l'ancien palais Blandin à Nevers, mis à disposition du ministère de la justice. Pour sa part, le département du Doubs assure l'entretien et la conservation du collège Hugo, propriété de la commune de Besançon. Il n'existe pas d'obligation pour l'affectataire d'informer le propriétaire des travaux qu'il réalise.

Les situations de biens partagés entre plusieurs propriétaires

À Autun (Saône-et-Loire) pour les remparts, à Baume-les-Messieurs pour l'abbaye ou à Sens pour le palais archiépiscopal, les biens protégés peuvent être partagés entre plusieurs propriétaires, qu'ils soient publics (Sens), ou privés (Autun, Baume-les-Messieurs).

Les remparts soulèvent des enjeux spécifiques en matière de propriété, d'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de responsabilité. Ainsi, Autun possède des enceintes d'époques différentes, de l'Antiquité au XVI^{ème} siècle, d'une longueur de six kilomètres. La commune doit entretenir ou restaurer les quelques centaines de mètres de remparts lui appartenant et accompagne les propriétaires privés de parcelles avec des remparts dans les démarches des restaurations. Les remparts délimitant souvent le domaine public des propriétés privées, cette question de frontière entre domaine public et privé peut susciter du contentieux. À Semur-en-Auxois (Côte-d'Or), la commune s'est substituée aux propriétaires privés pour la restauration des remparts, à la suite de l'effondrement d'une partie importante du parement en pierre, en 2002, laissant une béance d'environ 100 m² pour une profondeur maximale de plus d'un mètre.

À Sens, la propriété du palais archiépiscopal est partagée entre l'État et la commune. Un conventionnement est nécessaire entre les propriétaires, notamment concernant les limites de responsabilités et les conditions de financement.

[40] La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, énumèrent l'ensemble des compétences transférées par l'État aux collectivités locales, accompagnées du transfert d'agents de l'État.

Schéma n° 2 : répartition de la propriété au sein de l'ensemble cathédral et archiépiscopal

Source : Sens, étude de schéma directeur, décembre 2022.
Note de lecture : propriété de l'État en orange, propriété de la ville en vert, propriété de l'État faisant l'objet d'une convention avec la ville en orange hachurée, emprise du musée sous la cour en pointillés vert.

La commune et l'État ont initié une démarche d'élaboration d'un schéma directeur pour la réorganisation et l'amélioration de la fonctionnalité générale de l'ensemble cathédral et archiépiscopal. Des conclusions ont été rendues en 2022. Face aux coûts importants associés à ce projet (plus de 26 M€), ni la commune, ni l'État n'ont donné suite à ce jour.

3. Des leviers pour faciliter l'exercice de la maîtrise d'ouvrage

Anticiper pour mieux appréhender les ressources nécessaires

Renforcer le suivi sanitaire et procéder à la réalisation de diagnostics permettent aux collectivités de connaître les besoins techniques et financiers afin de construire une politique locale.

Les travaux d'entretien et de conservation pèsent sur les budgets des collectivités, qui ne peuvent réaliser, de manière simultanée, l'ensemble des travaux. Il est donc important de connaître, diagnostiquer et évaluer le patrimoine monumental pour disposer d'une visibilité en termes d'impact budgétaire.

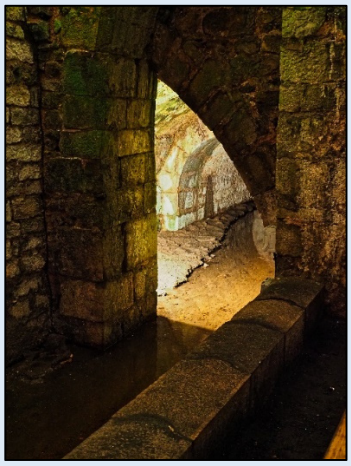
Des diagnostics permettant une connaissance des besoins, notamment financiers : l'exemple de la commune de Salins-les-Bains (Jura)

Sans disposer d'un diagnostic global de l'ensemble de son patrimoine, la commune de Salins-les-Bains dispose néanmoins d'éléments[41] lui permettant de connaître les travaux à réaliser, ainsi que les moyens financiers nécessaires pour assurer la conservation de son patrimoine, à savoir : près de 35 M€.

Photo n° 1 : Fort Saint-André, travaux estimés à 16,5 M€

Source : www.jura-tourisme, Fort Saint-André, 2023.

Photo n° 2 : La Grande Saline, travaux estimés à 8,4 M€



Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

De même, lorsque la région Bourgogne-Franche-Comté a repris la propriété du château de Châteauneuf, un diagnostic global a été réalisé en 2015. Le rapport réalisé a établi des mesures d'urgence sanitaire pour quatre tours, en raison de fortes dégradations en partie haute, de fuites sur la dalle béton, de danger en pied d'ouvrage, de zone d'exclusion à mettre en place, de purge et de sécurisation à mettre en œuvre. Sur la base du diagnostic, la région a défini une stratégie d'investissement et a mobilisé plus de 5 M€ pour la restauration du château pour la période 2018 à 2023.

[41] Les bâtiments ayant fait l'objet d'un diagnostic sanitaire : l'église Saint-Maurice, le Fort Saint-André, la Grande Saline, la chapelle Notre-Dame-Libératrice et la collégiale Saint-Anatoile.

Des diagnostics qui conduisent à la définition de plan d'action : l'exemple du château de Châteauneuf (Côte-d'Or)

Photo n° 3 : vue du château, tour 5 ceinturé

Source : Extrait vidéo « Château de Châteauneuf : métamorphoses d'un château », chaîne YouTube de la région Bourgogne-Franche-Comté.

Photo n° 4 : vue du château, tour 5 restaurée

Source : extrait vidéo, « Réouverture de Châteauneuf », chaîne YouTube de la région Bourgogne-Franche-Comté.

Le plan d'investissement validé en 2019 a permis de réaliser des travaux, en site ouvert, sur la période de 2022 à 2024, pour la rénovation de la passerelle d'accès au château, le renforcement du plancher bas de la chapelle, la restauration de la salle basse de la tour des Hôtes et le déplacement de la copie du tombeau de Philippe Pot, la construction d'un nouvel accueil, la réfection de l'accès aux douves, la mise en accessibilité de la cour et des douves, l'éclairage de la cour et des douves, la révision générale et la végétalisation des murs et couvertures.

Pour achever la rénovation totale du château, la région a estimé à plus de 7 M€ le montant des travaux. La connaissance de ce montant et l'identification des travaux permettent à la région de définir ses priorités et d'arbitrer des enjeux budgétaires au regard de ces dernières.

Prioriser les moyens techniques et financiers

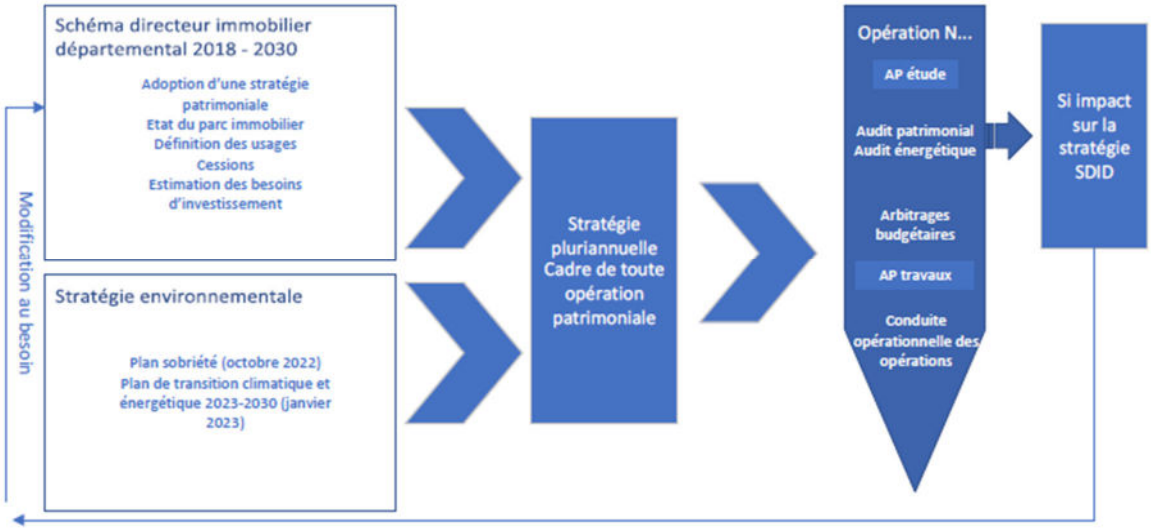
Les priorités définies localement constituent ainsi un premier levier pour dépasser le manque de ressources et concilier les priorités d'intervention au regard des compétences des collectivités.

À Tonnerre, à Baume-les-Messieurs, ou à Semur-en-Auxois, communes de moins de 5 000 habitants, le patrimoine monumental constitue un axe prioritaire des politiques communales, avec des moyens dédiés importants au regard de la taille de ces collectivités. À titre d'illustration, la commune de Tonnerre connaît l'état sanitaire de son patrimoine monumental. À cet effet, elle utilise un tableau mentionnant l'état de chacun des bâtiments ainsi que les travaux réalisés ou à réaliser. Sur la période 2018-2023, les monuments historiques ont représentés 13 % des dépenses d'équipement et 23 % des dépenses d'investissement de la commune sur l'ensemble de son parc immobilier, soit plus de 1 M€ mobilisés en faveur de la conservation de son patrimoine. Pour l'avenir, à l'appui des diagnostics réalisés, la commune de Tonnerre s'est également dotée d'une programmation pluriannuelle pour les exercices 2023 à 2026.

Au sein de l'échantillon, les rares exemples de stratégies patrimoniales et financières ont montré l'intérêt de ces dernières en termes de visibilité et d'anticipation des besoins, en particulier financiers. Au département du Doubs, à Besançon, Tonnerre ou Montbéliard, ces démarches leur permettent de définir une approche globale et prospective de leurs biens, en termes de dépenses et de recettes.

Ainsi, le schéma départemental immobilier du Doubs anticipe les usages, les travaux à conduire, ainsi que les cessions, telles que celle du Fort Griffon à Besançon. Il fonde la stratégie patrimoniale et la programmation pluriannuelle des investissements de la collectivité.

Schéma n° 3 : pilotage et mise en œuvre de la stratégie patrimoniale du département du Doubs



Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

Dans un souci de bonne gestion et d'anticipation des ressources publiques à mobiliser, la chambre régionale des comptes invite les collectivités à conduire un diagnostic de leur parc immobilier protégé et à développer une gestion patrimoniale dans une vision prospective, tant en dépenses qu'en recettes. À cet égard, la chambre souligne la bonne pratique d'un schéma immobilier lié avec un plan pluriannuel d'investissement.

Mutualiser les ressources à l'échelle d'un territoire

À défaut de disposer de compétences internes, la mutualisation et la mobilisation des acteurs de la chaîne patrimoniale constitue un recours possible pour les collectivités. Ainsi, à Semur-en-Auxois, la commune a mobilisé les services du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement[42] (CAUE) et l'agence technique départementale Ingénierie Côte-d'Or (ICO) pour la conception et la réalisation des travaux. La commune de Saulieu (Côte-d'Or) mobilise les mêmes acteurs, en particulier pour l'église Saint-Saturnin, aussi bien dans la conception des travaux (ingénierie et exécution), que dans le montage administratif et financier avec le programme *Petites villes de demain* (cf. chapitre II.B.3).

[42] Les CAUE ont été créés par la loi du 3 janvier 1977, ils réalisent quatre missions : l'information, la sensibilisation et la participation du public ; la formation, perfectionnement des intervenants dans la construction ; conseils aux candidats à la construction ; conseils aux collectivités et administrations publiques.

Une mobilisation d'ingénierie externe : Baume-les-Messieurs

Commune de moins 200 habitants, Baume-les-Messieurs dispose d'un site géologique remarquable, ainsi que d'une abbaye impériale Saint-Pierre, site clunisien, et de l'église Saint-Jean.

Photo n° 5 : abbaye impériale (extérieur)

Photo n° 6 : abbaye impériale (intérieur)

Source : https://www.baumelesmessieurs.fr/.

Dans le cadre de la restauration de l'abbaye - projet de plus de 4,5 M€ sur la période 2018 à 2026, la commune a eu recours aux services d'un syndicat mixte au titre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le contrat prévoit la définition des conditions administratives et techniques de l'ouvrage, la préparation du choix du maître d'œuvre, la gestion du marché de maîtrise d'œuvre, le suivi des marchés d'études et de prestation intellectuelle, l'assistance en matière d'assurance construction, la préparation du choix des entreprises et fournisseurs et la signature des marchés associés, ainsi que la gestion financière et comptable de l'opération.

Cette assistance permet de compenser le manque d'ingénierie de la collectivité au regard de sa strate démographique.

Des démarches peuvent également être mises en œuvre sur certains territoires pour accompagner les collectivités, ainsi que l'ensemble des porteurs de projets, en matière de patrimoine. Le département de la Nièvre soutient ainsi depuis sa création en 1971 l'association La Camosine, dont l'objet statutaire est *« la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine historique [protégé et non protégé], artistique et culturel de la Nièvre, la coordination des actions publiques ou privées entreprises pour la préservation des sites et des monuments »*. Elle joue un rôle de conseil auprès des collectivités ou associations et peut également accorder des subventions pour des restaurations en complément des aides départementales.

Renforcer l'appropriation de son patrimoine par la population

Le tissu associatif est un acteur important pour la conservation et la valorisation du patrimoine, qu'il s'agisse de sociétés savantes, d'associations de sauvegarde du patrimoine ou d'associations créées pour un site dédié, comme à Saulieu, à Montréal ou encore à Semur-en-Auxois avec les « Les Amis de la Collégiale ».

Par-delà l'engagement de ces acteurs, le code de patrimoine cherche à associer la protection aux outils de médiation et de participation citoyenne[43]. Il s'agit de créer les conditions à la fois de reconnaissance du caractère identitaire du patrimoine pour son territoire et de la transmission de ce dernier, afin d'en assurer la pérennité et la valorisation dans le temps.

Au sein de l'échantillon, ces démarches revêtent plusieurs aspects : la mise à disposition de données via internet (Besançon, via la métropole, Autun), l'organisation de permanences, associant ou non, les services locaux de l'urbanisme à l'ABF (Salins-les-Bains, Semur-en-Auxois, Autun). Dans le département de l'Yonne, la commune de Tonnerre a mis en place des permanences de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (Udap), de l'association d'information sur le logement (Adil) et du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

En présence du label *Villes et pays d'art et d'histoire*, les centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (Ciap)

Le label *Ville et Pays d'art et d'histoire*[44] est attribué par le ministère de la culture aux collectivités, qui s'engagent dans l'animation et la valorisation de leur architecture et patrimoine. La région de Bourgogne-Franche-Comté compte 16 communes ou groupements labellisés *Villes et pays d'art et d'histoire*[45].

À Dijon, le CIAP, inauguré en 2022, propose un parcours d'exposition permanente et des expositions temporaires renouvelées chaque année valorisant le patrimoine de la ville.

A Semur-en-Auxois, qui s'est également dotée d'un CIAP, lorsque les administrés viennent au service de l'urbanisme demander des informations sur les matériaux, le type de tuiles, les couleurs des menuiseries, des badigeons et des enduits, un agent du service les accompagne au Logis du Roy et les guide dans leurs choix à l'aide d'une « matériauthèque », dont ils peuvent emprunter des échantillons de tuiles anciennes, de tomettes, d'enduits, de couleurs de badigeon ou de teintes de menuiseries autorisés par le règlement du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et l'architecte des Bâtiments de France, et d'un « écorché » de mur, qui présente les différentes structures d'un enduit allant du parement en pierre au gobetis, au sous-enduit et à la couche de finition.

Dans la Nièvre, l'association La Camosine (cf. supra) fait connaître et valorise le patrimoine, protégé et non protégé, du département au travers de manifestations, de publications mais aussi l'organisation de voyage ou le soutien de projets patrimoniaux.

La chambre régionale des comptes souligne les bonnes pratiques consistant à sensibiliser et associer la population. Ces démarches participent à la transmission du patrimoine et facilitent le respect des mesures de protection et de conservation.

[43] Cf. annexe n° 8 - Médiation et outils de participation citoyenne.

[44] Créé en 1985, le label *Ville ou Pays d'art et d'histoire* (VPAH) est attribué par le ministre de la culture, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), aux communes ou groupements de communes, qui s'engagent dans une politique de sensibilisation des habitants, des visiteurs et du jeune public à la qualité du patrimoine, de l'architecture et du cadre de vie. Ce label succède à l'appellation « Ville d'art » disparue en 2005. À ce jour, le réseau national compte 204 *Villes et Pays d'art et d'histoire* : 119 *Villes d'art et d'histoire* et *85 Pays d'art et d'histoire*.

[45] 10 Villes d'art et d'histoire : Autun, Auxerre, Joigny, Belfort, Besançon, Chalon-sur-Saône, Dijon, Dole, La Charité-sur-Loire, Nevers ; 6 Pays d'art et d'histoire sur 85 en France : communauté de communes de Jovinien, communauté d'agglomération de l'Auxerrois, Pays entre Cluny et Tournus, Pays Charolais-Brionnais, Pays de l'Auxois-Morvan, Pays de Montbéliard agglomération.

C. Une obligation de conservation difficilement soutenable

Les monuments historiques génèrent structurellement des surcoûts pour les collectivités territoriales. Parmi les motifs de surcoût, les collectivités mettent en avant le choix des matériaux afin d'être conforme à la réalité historique. Face à un double mouvement d'extension du périmètre des biens protégés et de contractions des ressources publiques disponibles, se posent la question de la soutenabilité et des choix pour ces dernières.

De manière générale, les dépenses des collectivités territoriales en faveur de leur patrimoine protégé privilégient l'investissement au fonctionnement (1). Ces dépenses obligatoires peuvent s'avérer difficilement soutenables, en raison de la situation financière de la collectivité concernée et de l'importance de son patrimoine protégé. Dans ce contexte, la prise en compte des enjeux de la transition écologique et énergétique est difficile (2), et un cofinancement public demeure indispensable pour réduire le reste à charge de la collectivité (3).

1. Des dépenses qui privilégient les travaux de conservation et de restauration au détriment de l'entretien courant

Des dépenses de fonctionnement non corrélées avec le poids des monuments protégés au sein du parc immobilier induisant un risque de dégradation du parc immobilier protégé

En matière de suivi des dépenses de fonctionnement, rares sont les collectivités qui parviennent à isoler les dépenses ayant trait à leur patrimoine protégé : neuf sur 22 sont en capacité de produire ces données, en fonctions des données existantes soit dans leur logiciel financier (Sens), soit dans leur outil de suivi patrimonial, lorsqu'elles en sont dotées (département du Doubs).

Des données disponibles, il ressort qu'il n'y a pas de corrélation entre le poids du parc immobilier protégé dans le parc immobilier et le poids des dépenses de fonctionnement mobilisé pour ce dernier. À Dijon, le parc immobilier protégé représente 11 % du parc immobilier de la commune, quand les dépenses de fonctionnement en faveur du patrimoine protégé représentent 3 % des dépenses de fonctionnement en faveur de la totalité du parc. Une proportion similaire est observée s'agissant du département du Doubs, avec 3 % des dépenses de fonctionnement[46], pour 14 % du parc immobilier. À Sens, le patrimoine protégé représente 21 % du parc immobilier quand les dépenses de fonctionnement en faveur de ce dernier s'élèvent à 16 %.

La faiblesse des dépenses de fonctionnement en faveur de l'entretien courant du patrimoine protégé conduit à une dégradation progressive de ce dernier.

Seuls cinq des 14 monuments historiques communaux ont fait l'objet d'un diagnostic, la commune de Sens estime néanmoins que l'état de huit de ses monuments est dégradé. Il s'agit notamment de l'ensemble des églises (hors Saint-Pregts récemment rénovée), mais également du musée de Sens, de la maison Jean Cousin, du théâtre municipal et du monument aux morts. À titre d'exemple, les fondations de l'église Saint-Maurice ont été progressivement fragilisées par l'élargissement de l'Yonne, ce qui se manifeste par un basculement du chevet vers la rivière et des fissures importantes sur les murs latéraux.

[46] Hors viabilisation et dépenses liées aux collèges

Photo n° 7 : église Saint-Maurice (extérieur)

Source : Commune de Sens.

Photo n° 8 : église Saint-Maurice (intérieur)

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

Des dépenses d'investissement qui intègrent les priorités définies par les collectivités en faveur des services des usagers

S'agissant des dépenses d'investissement, il convient de prendre en compte le biais temporel lié à la période de contrôle, à savoir 2018 à 2023. Sur cette période, il se peut que, soit en l'absence de besoin, soit par choix, la collectivité n'ait pas mobilisé des crédits importants ou, à l'inverse, ait choisi d'investir fortement en faveur de certains projets. À Dijon, des priorités ont été définies en fonction de l'impact du monument dans l'attractivité de la commune : elle a ainsi fait le choix d'investir près de 63 M€ dans la rénovation de son musée des Beaux-Arts. L'investissement de la collectivité dans son patrimoine réalisé ces dernières années lui confère un rayonnement international et a un impact significatif sur la fréquentation touristique et l'attractivité de la commune. À Sens, les travaux de conservation des églises portent en priorité sur celles ouvertes au culte.

Autun, dotée d'une convention pluriannuelle avec la Drac pour la période 2020-2024, investit régulièrement en faveur de son patrimoine protégé. Ce dernier représente 24 % du parc immobilier, ratio qui correspond également au poids des dépenses d'investissement en faveur des monuments historiques sur la période étudiée. À l'inverse, sur la période sous revue, les communes de Montréal et de Lons-le-Saunier (Jura) n'ont pas connu d'investissement majeur, faute de besoin ou de projet formalisé[47].

Par ailleurs, hors urgence, les dépenses d'investissement des collectivités répondent à des priorités : les bâtiments scolaires sont traités en priorité, comme à Besançon ou à Sens, ainsi que les édifices générant des recettes, comme à Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône), avec le site de l'Ecclésia.

[47] Situation de l'hôtel-Dieu, à Lons-le-Saunier.

Une population qui s'investit dans l'entretien et la conservation des biens protégés, sans pouvoir totalement suppléer les obligations du propriétaire public

À Giromagny (Territoire de Belfort), le fort Dorsner, propriété de la commune, est géré par une association dédiée[48], qui en assure l'entretien, la restauration et l'animation. L'association bénéficie d'une convention de mise à disposition et d'occupation.

Photo n° 9 : Fort Dorsner à Giromagny

Source : https://www.franchementforts.fr/fort-dorsner/.

L'association réalise des travaux de rénovation et de sécurisation chaque année sur le fort, en fonction des ressources disponibles et des dégradations intervenues. Un diagnostic technique et sanitaire du fort Dorsner a conclu, en 2010, à la dangerosité du site. Cependant, aucun travail lourd n'a été engagé depuis cette date par la commune pour stabiliser les fondations et éviter les effondrements.

À Salins-les-Bains, la commune a eu recours à un bail emphytéotique administratif (BEA)[49] pour valoriser le fort Saint-André. Elle en conserve la propriété tout en reportant la charge des coûts d'entretien et de restauration sur le bénéficiaire privé du bail. Le fort Saint-André est aujourd'hui un lieu de réception et d'hébergement pour des évènements privés ou professionnels, mais aussi le site d'un parc d'accrobranches. À l'inverse, le Fort Belin, occupé par un locataire privé depuis 1983, et pour lequel aucune activité touristique n'a été mise en place, voit ses remparts se dégrader, ce qui pose la question de la réhabilitation de cet espace.

[48] « Association du fort Dorsner », déclarée depuis le 10 juillet 1990.

[49] Le bail emphytéotique administratif est un contrat qui doit répondre à une mission de service public et à un intérêt général. Il permet à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales de valoriser son domaine public grâce aux investissements réalisés et financés par l'occupant privatif. En contrepartie, ce dernier se voit conférer un droit d'occupation du domaine public sur une longue période (18 à 99 ans), ainsi qu'un droit réel immobilier sur les terrains d'assiette du bail et sur les constructions qu'il réalise. Le bail n'est pas reconduit tacitement. À la fin du bail, l'ouvrage réalisé devient la propriété de la collectivité qui a accordé le bail sans verser d'indemnités au preneur.

Photo n° 10 : Fort Belin à Salins-les-Bains (1)

Photo n° 11 : Fort Belin à Salins-les-Bains (2)

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

2. Une prise en compte de la transition écologique[50] qui demeure difficile

Des monuments historiques construits pour s'inscrire dans le temps long

Les monuments historiques revêtent une dimension durable par nature. Leur construction a requis des matières premières produites à proximité du lieu d'installation, leur bilan carbone est proche de zéro ou nul. Dans le cadre des travaux d'entretien et de conservation, cette démarche est poursuivie, contribuant à favoriser les circuits courts, ou le réemploi de pièces encore en bon état.

[50] Cf. annexe n° 9 - Rappel du cadre réglementaire en matière de transition énergétique.

Une restauration conçue de manière durable :
le château de Pierre-de-Bresse (Saône-et-Loire)

Lors des travaux de restauration de la grille d'honneur du château de Pierre-de-Bresse, tous les éléments de pierres ont été déposés, inventoriés, triés et pour certains réutilisés en fonction de leur état de conservation. Les coûts ont été réduits et l'ambition, partagée avec les services de l'État, de garder le plus possible des éléments d'origine, a été atteinte.

S'agissant des pierres neuves (30 m^2), nécessaires pour le remplacement des chapiteaux, ces dernières sont issues de carrières de Côte-d'Or. Un atelier de taille temporaire a été mis en place sur la durée du chantier.

Photo n° 12 : grille d'honneur (1)

Photo n° 13 : grille d'honneur (2)

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

Une prise en compte de la transition écologique et énergétique qui demeure difficile et coûteuse

Mais la prise en compte de la transition écologique et énergétique dans la conservation des monuments protégés est plus récente et ne constitue pas, le plus souvent, une priorité pour les collectivités.

La réalisation de diagnostics énergétiques des monuments protégés et l'inscription de leur rénovation dans un schéma directeur immobilier, comme l'a fait le département du Doubs, restent des démarches exceptionnelles (cf. infra). En général, les diagnostics énergétiques réalisés par les collectivités territoriales portent en priorité sur les établissements scolaires, comme pour les départements de la Saône-et-Loire et de la Nièvre. De même, à Dole, les travaux de rénovation énergétique sont réalisés prioritairement en faveur des écoles.

Une estimation des coûts de la transition écologique et énergétique des monuments protégés : le département du Doubs

L'hôtel du département et les édifices situés aux 13, 15 et 18 rue de la Préfecture à Besançon ne font pas l'objet d'un classement au titre des monuments historiques. Ils se situent néanmoins au sein du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) « centre ancien », dans les secteurs « Saint-Quentin - Victor-Hugo » et « Intendance », relevant de sous-secteurs réglementaires 1 (morphologie de type dense). Les audits énergétiques réalisés conduisent à une estimation des travaux nécessaires à 3,11 M€ HT, uniquement pour atteindre le premier pallier du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire.

S'agissant de la Saline royale, le coût total des travaux pour parvenir à réduire de 31 % la consommation d'énergie finale[51] s'élève à 3,65 M€ HT. Les objectifs définis par le décret tertiaire ne sont donc pas atteignables. Sous réserve de la réalisation de travaux estimés à 181 964 € HT, la consommation d'énergie finale du musée Courbet à Ornans devrait pouvoir être réduite de 40 %. En revanche, les paliers suivants (2040 - 50 %, 2050 - 60 %) sont présentés comme non atteignables.

Par ailleurs, en lien avec le plan de gestion *« de la Grande Saline de Salins-les-Bains à la Saline royale, la production du sel ignigène »*, il a été décidé de la conversion énergétique du site (installation d'une chaufferie bois). Les travaux sont envisagés sur une période totale de 15 ans : une première période de 5 ans, se traduisant par un investissement de 10 M€ et, une seconde période de 10 ans, pour un montant estimé de 22 M€.

Des collectivités développent néanmoins des plans de sobriété, comme à Luxeuil-les-Bains ou à Besançon, où cela a conduit notamment à l'optimisation de l'éclairage extérieur de la Citadelle, à la baisse de température dans les musées ou encore à des travaux d'isolation des loges des animaux du parc zoologique de la Citadelle. À Autun, l'éclairage patrimonial a été réduit.

Concilier protection de l'environnement et conservation demeure complexe et coûteux.
À Besançon, dans le cadre du projet de « grande bibliothèque »[52], l'architecte des bâtiments de France a imposé que les panneaux photovoltaïques s'intègrent dans la continuité des toitures de la boucle. Cette prescription a pour conséquence d'utiliser des panneaux non standard, notamment par leur couleur, et génère un surcoût de 20 %, ainsi qu'une production moindre de moitié.
À Sens, la commune a indiqué que le classement de l'hôtel de ville engendre des difficultés pour conduire des travaux d'isolation : tous les travaux nécessitent le recours à un architecte du patrimoine, et certains petits chantiers (ex : changement d'un ouvrant), peuvent présenter un faible intérêt.
À Lons-le-Saunier, la commune a précisé que, pour les bâtiments repris dans le site patrimonial remarquable (SPR), l'installation de panneaux photovoltaïques sur des bâtiments de type maisons des jeunes et de la culture (MJC), ou maisons privées, y compris sur toiture en intérieure de cour, n'a pas été autorisée alors que ces projets figurent parmi les objectifs de la convention *Action cœur de ville* (ACV)[53]. La commune de Montbéliard fait état de difficultés similaires.
La commune de Dijon s'efforce d'allier protection et transition énergétique en incluant autant que possible cette exigence dans le cadre des travaux de restauration qu'elle mène sur son propre patrimoine. La ville a mis en place un suivi énergétique visant à suivre l'évolution des consommations depuis 2010, un marché global de performance énergétique sur les installations de chauffage et de ventilation. Elle privilégie le recours à des énergies renouvelables avec le raccordement au réseau de chaleur urbain ou à un système de pompes à chaleur. Sur la période sous revue, la commune a mené des travaux limitant la consommation énergétique : isolation pour la conservation des œuvres et

[51] Année de référence 2019.
[52] Sous maîtrise d'ouvrage de Grand Besançon Métropole.
[53] Le dispositif *Action cœur de ville* est un programme lancé en 2018 par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) visant à revitaliser les villes moyennes en France pour favoriser un développement urbain attractif et durable.

changement des vitrages au musée des Beaux-Arts, isolation intérieure et des combles avec de l'ouate de cellulose au cellier de Clairvaux, changement de menuiseries au Palais des ducs et installation d'une solution de chauffage par géothermie profonde à l'hôtel Bouchu dit d'Esterno. Dans le cadre de travaux à venir, une étude énergétique a été menée en vue de la rénovation de la bibliothèque Colette et de nouvelles modalités de chauffage sont envisagées pour l'église Notre-Dame ainsi que la chapelle de l'Assomption avec le renouvellement du système de chaudière et la mise en place de mobiliers chauffants pour éviter la dispersion de la chaleur.

Des outils pour accompagner les propriétaires

Il convient de souligner la démarche conduite par la direction régionale des affaires culturelles (Drac) de Bourgogne-Franche-Comté en 2022. Au regard de l'enjeu du développement de la rénovation des bâtiments des centres anciens en ville ou en village, la Drac a soutenu un programme de *recensement-étude-action* relatif à l'amélioration énergétique de ces bâtiments permettant par ailleurs de valoriser ce patrimoine bâti. Ce programme a été porté par l'association Ajena[54], qui a pour but de faire la promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables.
Le guide *Adapter le bâti ancien aux enjeux climatiques* a pour objectif de proposer des pistes pour toutes les structures de conseils afin de garantir des réhabilitations globales et cohérentes, entre valorisation du patrimoine et performance thermique. Il vise à défendre l'orientation des projets selon les trois facteurs suivants :

- améliorer la qualité énergétique du bâti ancien, en défendant des solutions performantes ;
- respecter des valeurs patrimoniales en préservant durablement les caractéristiques architecturales et esthétiques ;
- adapter les exigences de confort à l'usage du bâtiment et à la mise en valeur de ses qualités.

Par ailleurs, depuis 2023[55], deux guides ont été travaillés conjointement par le ministère de la culture et le ministère de la transition écologique et édités : l'un relatif à l'insertion paysagère des panneaux photovoltaïques et le second relatif aux travaux d'amélioration de la performance énergétique. Ces guides n'imposent cependant aucun cadre d'interprétation des normes et ne définissent pas de priorités. La conciliation entre l'enjeu de protection et celui de prise en compte de la transition écologique dépend donc de la qualité du dialogue entre l'architecte des bâtiments de France et la collectivité territoriale porteuse de projets, auxquels il appartient d'apporter des solutions au cas par cas.

Dans son rapport consacré à la mise en œuvre du diagnostic de performance énergétique (DPE), la Cour des comptes souligne les contraintes d'urbanisme, qui s'imposent aux bâtiments ayant un intérêt patrimonial ou historique[56].

L'enjeu de conciliation entre les contraintes de la protection et les règles environnementales est donc majeur si les objectifs définis, tant dans le troisième plan d'adaptation au changement climatique[57] que dans la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets[58], sont maintenus.

---

[54] L'association Ajena a été créée en 1980 afin de faire la promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables.
[55] En 2023, le ministère de la culture et le ministère de la transition écologique ont signé une feuille de route commune intitulée « *Transition énergétique et bâti ancien* ».
Les guides publiés relatifs à l'insertion paysagère des panneaux photovoltaïques et aux travaux d'amélioration de la performance énergétique sont : *Guide sur l'insertion architecturale et paysagère des panneaux photovoltaïques*, novembre 2023 ; CEREMA, *Guide diagnostic de performance énergétique et audit énergétique dans les logements. Travaux d'amélioration de la performance énergétique*, 2025. Ces documents ont vocation à valoriser les bonnes pratiques et peuvent contribuer à une harmonisation des approches par les ABF.
[56] Cour des comptes, *La mise en œuvre du diagnostic de performance énergétique*, rapport public thématique, juin 2025, p. 29.
[57] Protéger la population, mesure n° 9 : Adapter les logements au risque de fortes chaleurs.
[58] Il s'agit notamment d'accélérer la rénovation écologique des bâtiments, avec des mesures visant à éradiquer les « passoires » thermiques, interdisant progressivement la mise en location de logement, en l'absence de travaux, en fonction de leur classification.

3. Un cofinancement public indispensable pour répondre à l'obligation de conservation des monuments historiques

Un soutien de l'État, contrepartie indispensable pour les collectivités-propriétaires

La contrepartie aux obligations pesant sur un propriétaire d'un bien protégé réside dans l'accompagnement, le contrôle mais aussi le soutien financier apporté par l'État dans les opérations visant à assurer la conservation des édifices. Ce soutien financier est indispensable à la réalisation des travaux de conservation. À l'échelle de l'échantillon, il apparaît qu'aucun chantier d'envergure n'a pu être engagé par une collectivité sans l'assurance d'obtenir un cofinancement au titre des crédits déconcentrés des ministères de la culture (programme 175) et éventuellement de l'intérieur.

Les dispositifs de soutien financier en faveur des collectivités

Le taux moyen de subvention de l'État en faveur des monuments historique est de 20 % pour les monuments inscrits et de 40 % pour les monuments classés.

Par ailleurs, le fonds incitatif et partenarial (FIP), créé en 2018, permet de soutenir les communes de moins de 10 000 habitants à faibles ressources et de bénéficier de taux majoré en cas de participation de la région.

Enfin, outre les crédits gérés par le ministère de la culture (programme 175 - *Patrimoines*), le ministère de l'intérieur et celui de la transition écologique interviennent également au travers des fonds, dont ils assurent la gestion[59].

En moyenne, au sein de l'échantillon, le reste à charge s'est élevé à 48% pour les collectivités, avec des disparités en fonction des communes et surtout des projets. Ainsi, à Semur-en-Auxois, le reste à charge pour les opérations conduites sur la période sous revue s'est élevé à 26 % et à 39 % à Salins-les-Bains, quand il a représenté plus de 60 % à Nevers, Sens, Lons-le-Saunier et Dijon.

En complément des crédits mobilisés par l'État, les collectivités telles que les départements[60] et la région Bourgogne-Franche-Comté développent également des dispositifs financiers. Néanmoins, ces derniers ne constituent pas une dépense obligatoire, le patrimoine relevant d'une compétence partagée entre les différents échelons de collectivités. Ainsi, si le département de la Saône-et-Loire a développé une politique ciblant spécifiquement le soutien à la restauration et à la valorisation des monuments protégés publics ou privés, le département du Doubs privilégie le soutien aux projets de territoires portés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La région Bourgogne-Franche-Comté a par ailleurs fait évoluer ses dispositifs d'intervention sur la période sous revue et privilégie notamment l'effet levier de son intervention au travers du fonds partenarial et incitatif (FIP, cf. supra).

Pour autant, le poids des monuments historiques peut être, par lui-même, difficilement soutenable pour une commune dans le cas de disproportion entre l'importance de son patrimoine et ses capacités financières.

Plusieurs collectivités de la région illustrent ce cas de figure : deux monuments protégés représentent 47 % du parc immobilier de la commune de Montréal, la commune de Salins-les-Bains est propriétaire de 12 monuments protégés, à Sens ou Autun, le parc protégé représente également plus de 20 % du parc immobilier.

[59] La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) soutient les projets d'investissement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ; la dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) soutient les projets d'investissement des départements et des collectivités d'outre-mer ; le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), dont les crédits sont gérés par le ministère de la transition écologique ; le fonds vert soutient les investissements locaux afin d'accélérer la transition écologique dans les territoires dans trois domaines (la performance environnementale, l'adaptation du territoire au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie).

[60] Au sein de l'échantillon : les départements du Doubs, de la Saône-et-Loire et de la Nièvre.

À Salins-les-Bains, il convient ainsi de rapporter le besoin d'investissement de 35 M€ en faveur des monuments historiques (cf. chapitre I.B.3) au montant des dépenses d'équipement réalisés entre 2018 et 2023, à savoir 11 M€, soit plus de 1,8 M€ par an en moyenne : afin d'assurer la conservation de son patrimoine, la commune devrait mobiliser plus de 19 années de dépenses d'équipement, à l'exclusion de tout autre dépense.

Ces constats conduisent les collectivités à des choix et renforcent la recommandation de la chambre régionale des comptes en matière de réalisation de diagnostics et de plans pluriannuels d'investissement.

Des effets d'opportunités peuvent apparaître, notamment dans le cadre du contrat de plan, comme à Autun, en vue de la conduite du projet de restauration du musée Rolin.

Autun : le projet panoptique et la restauration du musée Rolin

Le budget prévisionnel total s'élève à 34,7 M€ TTC, avec un calendrier de réalisation de la 1ère tranche ferme sur la période 2020-2024.

Le plan de financement prévoit un soutien de l'État (39,85 %), de la région (16,06 %), du département (4,94 %) et de l'Union européenne (2,90 %). Au total, avec le FCTVA[61] à percevoir (16,40 %), le reste à charge pour la commune est estimé à 6 M€, soit seulement 19,85 % du montant de l'opération. Il s'agit du projet le plus soutenu au titre du contrat de plan État-région en Bourgogne Franche-Comté. 44 % des 18 M€ de crédits prévus au titre du volet patrimoine du contrat seront consacrés à ce projet.

Photo n° 14 : musée Rolin, vue actuelle

Photo n° 15 : projet du panoptique, vue du musée Rolin projetée

Source : commune d'Autun.

Dans son rapport relatif à la politique de l'État en faveur du patrimoine[62], la Cour des comptes avait souligné la nécessaire homogénéisation des aides aux travaux au travers de la définition de critères de modulation des aides et de leur encadrement, pour que l'égalité des usagers devant la politique du patrimoine soit garantie et que les différences de cofinancement soient fondées sur des situations objectives. Parmi les critères proposés figuraient : l'utilisation à des fins d'équipement public, le recours à un architecte du patrimoine dans le cadre de monuments inscrits, l'utilisation de matériaux

[61] Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'État, qui constitue la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement.
[62] Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022, p. 91.

ou de techniques spécifiques engendrant un surcoût, le fait que le monument soit situé dans une commune concernée par une action de revitalisation, etc.

D'autres sources de financement qui demeurent limitées

Dans un contexte de finances publiques contraintes, le poids des autres sources de financements demeure néanmoins limité. La commune de Semur-en-Auxois a pu bénéficier de deux souscriptions de la Fondation du patrimoine : l'une pour le théâtre municipal (plus de 158 000 €) et la seconde pour des travaux de consolidation de la voûte de la rue basse des Remparts et de la rue du Donjon (plus de 20 000 €).

Un acteur aux côtés des collectivités : la Fondation du patrimoine

La Fondation du patrimoine, créée par la loi du 16 juillet 1996[63] et reconnue d'utilité publique par le décret du 18 avril 1997[64], est une personne morale de droit privé dont la mission est de promouvoir la connaissance, la conservation, l'identification, la préservation et la mise en valeur du patrimoine national et notamment du patrimoine non protégé au titre des monuments historiques.

Elle est l'acteur principal pour les collectivités, au travers de l'organisation de souscriptions conventionnées, auxquelles particuliers comme entreprises peuvent apporter leur contribution. Initialement créée pour accompagner la préservation du patrimoine non protégé, elle intervient également en soutien au patrimoine protégé.

Les collectivités de Salins-les-Bains, Nevers, Luxeuil-les-Bains, Tonnerre, le département de la Saône-et-Loire ou encore Saulieu ont également ouvert des souscriptions via la Fondation du patrimoine. Néanmoins, les écarts sont parfois importants entre le montant escompté et celui réellement perçu. À Saulieu, la restauration de la Fontaine Caristie a bénéficié, au final, de 3 234 € de dons, pour un montant total de travaux de plus de 32 000 €. Au château de Pierre-de-Bresse, l'objectif de collecte pour la restauration de la grille d'honneur était de 100 000 € au final, un peu plus de 34 700 € ont été collectés.

Les démarches de souscriptions nécessitent en effet des accompagnements par la collectivité, qu'il s'agisse d'animations, de manifestations ou d'opérations de communication, via le site internet de la collectivité, par exemple.

Pour autant, les collectivités s'organisent désormais davantage pour rechercher de nouveaux financeurs via du mécénat ou des donations. La commune de Nevers s'est dotée d'un poste dédié à la recherche de financement extérieur, dont le mécénat. La commune de Saulieu envisage également le recours au mécénat de compétences, comme le pratique la commune de Besançon pour la Citadelle.

[63] Loi n° 96-590 du 2 juillet 1996 relative à la Fondation du patrimoine.
[64] Décret du 18 avril 1997 portant reconnaissance d'utilité publique et approbation des statuts de la Fondation du patrimoine, NOR : MCCB9700197D.

Le régime du mécénat culturel

Le mécénat est un soutien matériel ou financier apporté par une entreprise, à un organisme sans but lucratif pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général. Ce mécénat peut se traduire pour le particulier ou l'entreprise par une réduction d'impôt.

Le don peut prendre l'une des trois formes suivantes :

- en numéraire : l'entreprise effectue un don en argent, de manière ponctuelle ou répétée ;
- en nature : l'entreprise fait don d'un bien mobilier (ex : nourriture, ordinateurs) ou immobilier (ex : local) ;
- en compétences : l'entreprise réalise une prestation de service ou met son personnel à disposition de l'organisme.

Au sein de l'échantillon, les sites Unesco ont développé une certaine expertise dans le développement de financements privés, pouvant parfois créer un effet de captation à l'échelle d'un territoire. Au sein de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) de la Saline royale d'Arc-et-Senans (Doubs), un service est dédié au mécénat : les recettes de mécénat représentent plus de 30 % des produits d'exploitation sur la période sous revue.

Enfin, le « Loto du patrimoine »[65], relevant de la mission « Patrimoine en péril », constitue une source de financement plus récente qui peut constituer un véritable effet levier. La situation de Baume-les-Messieurs illustre l'impact de cet outil pour le financement de la restauration de l'abbaye, dont les travaux, évalués à près de 4,5 M€, seront pris en charge à hauteur de 58 % au titre des recettes publiques, laissant un reste à charge à hauteur de 1,9 M€, dont près de 16 % seront pris en charge au titre du loto du patrimoine. Le loto constitue un complément aux outils développés par la Fondation du patrimoine.

****

[65]Jusqu'à 300 000 € peuvent être mobilisés pour les projets sélectionnés à l'échelle départementale et jusqu'à 500 000 € pour les projets retenus à l'échelle régionale.

Les collectivités propriétaires de monuments historiques sont confrontées à de multiples défis pour assurer leur conservation.

Elles doivent d'abord connaître précisément l'état sanitaire de ces biens, ce qui nécessite des outils de suivi et des bases de données partagées entre l'État et les collectivités. La base Mérimée, par exemple, n'est pas à jour, ce qui complique la gestion patrimoniale.

La gestion du patrimoine immobilier des collectivités doit être rigoureuse et transparente. Les inventaires physique et comptable doivent être concordants et régulièrement mis à jour pour refléter fidèlement la situation patrimoniale. Cependant, certaines collectivités peinent à maintenir ces inventaires à jour, ce qui nuit à la connaissance et à la gestion de leur patrimoine.

Le suivi de l'état sanitaire des monuments historiques est souvent insuffisant. La Cour des comptes recommandait déjà en 2022 l'établissement de carnets sanitaires pour chaque monument, mais cette pratique n'est pas systématiquement appliquée. Les collectivités doivent donc renforcer ce suivi pour programmer efficacement les travaux de conservation.

La maîtrise d'ouvrage des monuments historiques a été transférée aux collectivités en 2009, mais celles-ci disposent de ressources humaines et techniques très variables. Les petites collectivités, en particulier, manquent souvent de compétences internes pour gérer ce patrimoine. Des solutions comme la mutualisation des ressources ou le recours à des ingénieries externes peuvent être envisagées.

Les collectivités doivent également anticiper les besoins en termes de ressources financières et techniques pour la conservation de leur patrimoine. La réalisation de diagnostics globaux et la mise en place de plans pluriannuels d'investissement permettent de mieux planifier les travaux et d'optimiser les ressources disponibles.

La sensibilisation et la participation des citoyens sont essentielles pour la conservation du patrimoine. Les labels, tel que « Villes et pays d'art et d'histoire » jouent un rôle important pour accompagner les collectivités, qui mettent en place des actions de médiation et de participation citoyenne pour renforcer l'attachement des habitants à leur patrimoine.

Les dépenses engagées par les collectivités pour la conservation des monuments historiques demeurent néanmoins souvent difficiles à soutenir. Les travaux de conservation et de restauration génèrent des surcoûts, notamment en raison du choix des matériaux. La transition écologique et énergétique est également un enjeu important, mais elle n'est pas toujours priorisée en raison des contraintes financières et de la difficulté à concilier protection de l'environnement et conservation du patrimoine.

Enfin, le soutien financier de l'État est indispensable pour les propriétaires de monuments historiques. Les subventions et les dispositifs de cofinancement permettent de réduire le reste à charge des collectivités, mais ces soutiens ne sont pas toujours suffisants. Les collectivités doivent donc explorer d'autres sources de financement, comme le mécénat et les donations, au travers de la Fondation du patrimoine.

II – LE PATRIMOINE DOIT CONSTITUER UN FACTEUR D'ATTRACTIVITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT POUR LE TERRITOIRE

Les mesures de protection d'un monument historique concernent également ses abords, ainsi que des espaces dont la valeur patrimoniale est reconnue comme « site patrimonial remarquable » (cf. supra, introduction), afin de préserver la cohérence patrimoniale, architecturale et environnementale. Bien que la protection soit une compétence d'État, sa traduction dans les documents d'urbanisme relève des collectivités, qui assurent la définition et la mise en œuvre des projets de développement au titre de leur compétence d'aménagement du territoire.

Elles sont libres de choisir le niveau de protection déployé sur leur territoire. À chaque zonage correspond des règles s'imposant aux acteurs locaux dans leur développement. Ces outils de protections, diversement déployés par les collectivités de l'échantillon, sont confrontés à la prise en compte des enjeux de transition écologique et énergétique (A).

L'acceptation des dépenses liées à l'obligation de conservation est rendue plus facile lorsque les édifices protégés ont un usage et qu'ils répondent aux besoins de la population et de son territoire (B). Une diversification des usages doit être recherchée, particulièrement pour les édifices cultuels, au regard de l'évolution de la pratique religieuse (C). Pour que le patrimoine devienne un levier d'attractivité et de développement pour les collectivités de Bourgogne-Franche-Comté, ces dernières doivent engager des démarches de valorisation, en s'assurant de réunir des conditions indispensables à leur efficacité (D).

A. Une conciliation entre protection du patrimoine, transition écologique et aménagement urbain qui peut être améliorée

La protection des monuments historiques constitue un cadre règlementaire qui s'impose aux collectivités dans ses projets d'aménagement et de développement du territoire. L'application par les collectivités territoriales des principes de protection patrimoniale est très diversement mise en œuvre dans leurs documents d'urbanisme en Bourgogne-Franche-Comté (1) et pose la question de la conciliation des règles de conservation des monuments, avec les objectifs de transition écologique et énergétique (2).

1. Une mise en œuvre diversifiée des outils de protection au sein des documents d'urbanisme conduisant à une juxtaposition des normes

Une construction progressive des dispositifs de protection

Une construction progressive des dispositifs nationaux

Apparue à partir de 1840, les outils de protection ont été construits progressivement et accompagnent la notion de monument historique. Elles concernent le monument mais également l'ensemble architectural à proximité. En 2016, la loi LCAP a eu pour objectif de simplifier les zonages de protection existants.

Demeurent aujourd'hui :

- les périmètres des abords, correspondant à un cercle de 500 mètres à partir du monument protégé, relevant du code du patrimoine ;
- les périmètres délimités des abords (PDA), ajustant le périmètre de protection en fonction du site, relevant du code du patrimoine ;
- les sites patrimoniaux remarquables (SPR).

À côté de ces outils, qui sont essentiellement administrés par l'État, les collectivités territoriales contribuent également à la protection des monuments et des ensembles architecturaux au moyen de leur compétence « urbanisme ». Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) peuvent en effet intégrer un volet patrimonial. De même, le plan local d'urbanisme (PLU ou PLUi dans sa dimension intercommunale) peut définir des règles contribuant à la mise en valeur du patrimoine.

L'ensemble des outils de protection s'appuient sur des règles de gestion, qui induisent des obligations en termes d'aménagement, tous les travaux réalisés devant respecter ces dernières et étant soumis à une autorisation préalable de la part de l'État.

Les conséquences d'une inscription au patrimoine mondial de l'Unesco[66]

En cas d'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco[67], des règles de protection adaptées s'ajoutent aux périmètres de protection usuels.

Pour assurer la protection, la conservation et la mise en valeur du bien inscrit, le code du patrimoine[68] prévoit la création d'une zone tampon et l'adoption d'un plan de gestion. Dans ces périmètres, les règles de gestion liées aux zonages de protection doivent également être conformes à celles définies au titre de l'Unesco.

En effet, conformément à la convention Unesco, transposée en droit français aux articles L. 612-1 et R. 612-1 et 2 du code du patrimoine, ces sites sont dotés d'un plan de gestion incluant un diagnostic et un plan d'actions à conduire pour garantir la conservation et la valorisation des sites. Ces règles s'appliquant à chaque zonage doivent aussi être conformes entre-elles, sans prévalence de l'une sur l'autre. Cette situation de juxtaposition de normes est, par exemple, observée à Besançon.

Un déploiement des outils fonction des choix des collectivités

Le choix des dispositifs de protection dépend de la strate démographique de la collectivité, de la concentration des monuments historiques, et du choix de la collectivité.

[66] L'Unesco, organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, joue un rôle central dans la protection et la valorisation du patrimoine mondial. Depuis l'adoption de la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel en 1972, l'organisation a pour mission de cataloguer, préserver et promouvoir des biens culturels et naturels d'importance exceptionnelle pour l'héritage commun de l'humanité.

[67] La France a ratifié la convention en 1975 et compte 52 biens inscrits au patrimoine mondial en 2024 : 44 biens culturels, sept biens naturels et un bien mixte.

[68] Cf. article L. 612-1, alinéa 1.

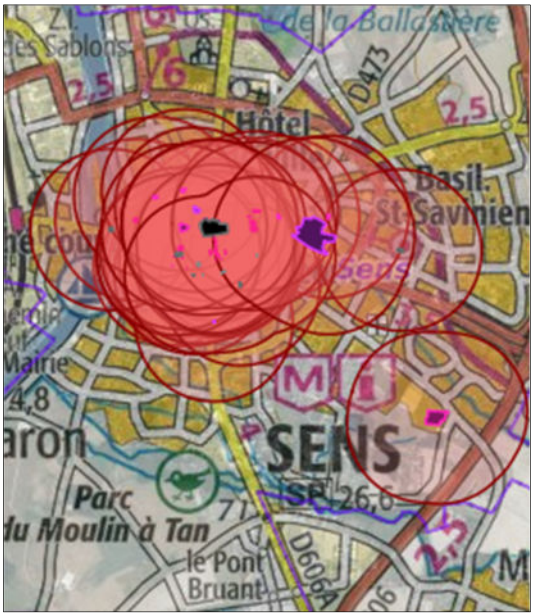
Exercice de la compétence en matière d'urbanisme

Au titre des outils de planification et conformément au cadre défini par la loi du 24 mars 2014[69], la compétence des communes en matière de plan local d'urbanisme (PLU) a été transférée aux intercommunalités[70]. Conformément à l'article L. 5211-17 du CGCT, ces dernières se sont substituées à leurs communes membres dans l'ensemble des actes liés à cette compétence. Seule l'élaboration d'un PLU intercommunal (PLUi) oblige l'EPCI a une collaboration avec les communes membres. Pour autant, ces dernières sont associées à la mise en place et à la modification des outils de protection de leur patrimoine.

Au sein de l'échantillon, l'ensemble des situations – du périmètre des abords au site patrimonial remarquable – a été identifié, permettant d'en étudier les impacts.

À Sens, la commune a fait le choix de limiter les mesures de protection à l'application du périmètre des abords[71]. Au regard de la densité patrimoniale sur le territoire communal, les périmètres de protection se superposent.

Carte n° 3 : périmètre des abords, commune de Sens



Source : http://atlas.patrimoines.culture.fr/
Note de lecture : en rouge, les périmètres des abords ; en noir, les immeubles classés ou inscrits.

Au sein du périmètre des abords, les travaux portant sur les édifices, protégés ou non, ainsi que tous les projets d'aménagement en covisibilité avec un monument historique sont soumis à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF), rendu au cas par cas[72].

L'article L. 621-31 du code du patrimoine prévoit la possibilité de créer des périmètres délimités des abords (PDA) sur proposition de l'ABF, mais également sur proposition de l'autorité compétente en

[69] Cf. article 36 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ».
[70] Sauf si une minorité de blocage a été exprimée par au moins 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population dans les trois mois précédant cette échéance.
[71] Correspondant à un rayon de 500 m autour du monument historique.
[72] Cf. annexe n° 7 - schéma de la procédure des avis conformes des ABF. En dehors des périmètres délimités des abords, des site patrimoniaux remarquables ou des travaux en covisibilité des monuments historiques dans le cadre des abords, les architectes des bâtiments de France émettent des avis simples.

matière de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale. Il s'agit d'adapter le périmètre lié à l'application stricte d'un rayon de 500 mètres autour du monument historique à la réalité de son environnement. Cette démarche se traduit par une diminution du périmètre de protection soumis à l'avis de l'ABF.

Ainsi, dans le cadre de la simplification des règlements d'urbanisme, la commune d'Autun a engagé des travaux afin d'examiner et de revoir le périmètre délimité des abords. À Giromagny, dans le cadre de l'adoption du PLUi par l'EPCI, la commune a conduit des discussions avec l'ABF en vue de la définition du périmètre de protection autour de la fontaine Louis XV pour que ce dernier soit plus rationnel, sa réduction limitant les contraintes pour les riverains et l'attractivité des logements du centre-ville.

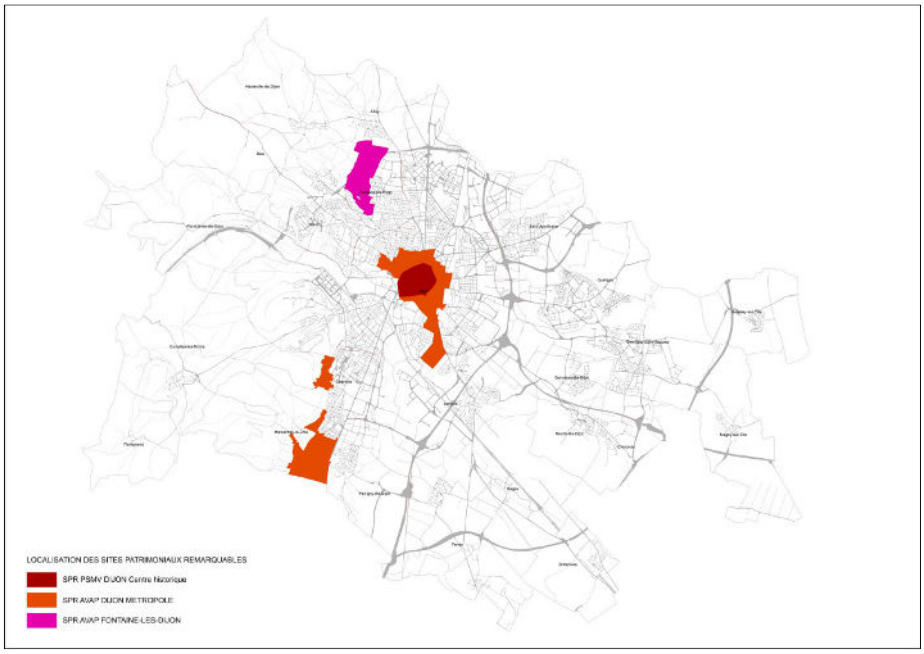
Deux situations se distinguent pour les sites patrimoniaux remarquables (SPR) :

- les zonages de protections antérieurs à la loi LCAP de 2016, intégrées dans les SPR ;
- et, les SPR résultant d'une démarche postérieure à cette loi.

Aussi, la commune de Luxeuil-les-Bains a-t-elle engagé une démarche de création d'un SPR, en lien avec la révision de son PLU. Néanmoins, cette démarche est désormais suspendue dans l'attente des travaux, en vue d'un PLUi, porté par l'EPCI.

Pour les SPR s'étant substitués à des périmètres de protection antérieurs : à titre d'illustration, Montbéliard a connu une transformation de la ZPPAUP, créée en 1989 ; et à Dijon, un SPR couvre l'ancien secteur sauvegardé et est intégré dans le périmètre des Climats du vignoble de Bourgogne, inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco.

Carte n° 4 : localisation des sites patrimoniaux remarquables à Dijon



Source : Dijon Métropole, Carte des 3 SPR de DM.jpg.

À défaut du déploiement d'outils de protection patrimoniaux spécifiques, la chambre régionale des comptes rappelle qu'a minima, les PLU et PLUi peuvent prévoir une identification et des règles visant à assurer la préservation du patrimoine culturel, historique ou architectural[73]. Lors de la conduite de ces travaux, des échanges peuvent être conduits avec l'ABF afin de définir un périmètre délimité des abords.

Une diversité de normes applicables au sein des sites patrimoniaux remarquables dont l'ensemble des outils ne sont pas déployés

Les communes de Dijon, Nevers, Lons-Le-Saunier, Besançon ou encore Montbéliard illustrent la situation de communes disposant de différents zonages de protection, tous désormais fusionnés en un site patrimonial remarquable. Pour définir la règlementation applicable aux édifices situés dans les SPR, les collectivités peuvent choisir entre deux outils : le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP).

Les documents de gestion des sites patrimoniaux remarquables

Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)	Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP)
• Délibération de l'autorité compétente en matière d'urbanisme • Arrêté de mise à l'étude par le Préfet de département • Réalisation des études, à l'immeuble, sur les éléments extérieurs et intérieurs de ce dernier • Avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) • Arrêté portant approbation par le préfet de département	• Délibération de l'autorité compétente en matière d'urbanisme • Réalisation des études portant sur les spécificités architecturales et historiques • Avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA) • Accord du préfet sur la base de l'avis de la CRPA • Délibération de l'autorité compétente en matière d'urbanisme

L'autorité compétente en matière d'urbanisme peut être soit la commune, soit l'EPCI, selon les modalités de transfert de la compétence urbanisme.

Ces documents, soumis à l'avis de la commission locale de SPR, associant l'architecte des bâtiments de France, permettent de faciliter la formulation et la compréhension des avis conformes rendus.

[73] Article L. 151-19 code de l'urbanisme *« Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres ».*

Les commissions locales de SPR[74]

La loi LCAP, complétée par le décret du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables, prévoit qu'à compter de la publication de l'arrêté de classement du site patrimonial remarquable, une commission locale doit être instituée. La commission locale SPR associe des membres de droit représentant des collectivités et de l'État, dont l'architecte des bâtiments de France (ABF), ainsi que des représentants d'associations de protection du patrimoine et des personnes qualifiées.

Elle est associée à l'élaboration du document de gestion du SPR et intervient également dans sa mise en œuvre : elle doit être consultée lors d'une révision ou d'une modification, ainsi que sur les projets nécessitant une adaptation mineure de ces documents. Elle peut également proposer la modification ou la mise en révision du document de gestion.

Cette instance permet ainsi la construction de consensus locaux, même si la voix de l'ABF reste prépondérante en cas d'adaptation mineure du document de gestion.

Néanmoins, en présence de zonages de protection antérieurs et, si de nouveaux documents de gestion n'ont pas été approuvés, les règles antérieures continuent à s'appliquer. Ainsi, à Lons-le-Saunier, la commune a adopté en 2004 une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Suite à l'adoption de la loi LCAP, un site patrimonial remarquable a été mis en place. En l'absence d'adoption d'un nouveau document gestion (PSMV ou PVAP), les règles antérieures perdurent. Il en va de même pour la commune de Nevers ou de Tonnerre, communes où le secteur sauvegardé, devenu site patrimonial, ne dispose pas de document de gestion. Ces trois collectivités ne disposent pas de commission locale SPR, pourtant obligatoire. Au regard de l'exercice de la compétence en matière d'urbanisme, ces instances relèvent désormais des EPCI[75].

La chambre rappelle l'obligation de l'installation de la commission locale de site patrimonial remarquable, outil de concertation qui permet la construction de règles communes et partagées et facilitent leur mise en œuvre.

2. Un enjeu de conciliation avec les objectifs de transition écologique et énergétique

Un enjeu de conciliation entre conservation et protection, tels que définis tant dans le code du patrimoine que dans le code de l'environnement

En cas de présence concomitante d'un site inscrit ou classé au titre du code de l'environnement et d'un monument historique, l'avis rendu par l'ABF vaut pour le ministère de la culture au titre du code du patrimoine et pour le ministère de la transition écologique au titre du code de l'environnement, au travers d'une procédure de guichet unique. Pour autant, le respect des contraintes de conservation du monument et de l'environnement ne va pas toujours de soi, voire peuvent produire des effets contraires.

Ainsi, à Saulieu, l'église Saint-Saturnin est protégée au titre des monuments historiques et en tant qu'élément structurant d'un paysage à conserver. Pour autant, une étude conduite en 2023 met en évidence que la conservation de la promenade aménagée en 1735 impacte la conservation de l'édifice : les tilleuls les plus proches de l'église apportent potentiellement de l'ombre et de l'humidité à sa toiture ; un tilleul situé près du mur d'enceinte côté rue, quoique déjà sévèrement élagué, a tendance à le pousser et à le déformer en un ventre qui nécessitera une intervention en restauration du mur de soutènement. L'église Saint-Saturnin est fermée au public depuis 2022, en raison d'une situation de péril, aucuns travaux n'ayant été effectué.

[74] Cf. annexe n° 8 - Médiations et outils de participation citoyenne.
[75] À l'exception de la commune de Nevers qui a conservé la compétence urbanisme.

La commune de Montréal, pour sa part, a systématiquement pris position contre les projets d'éoliennes. Pour autant, la seule qualification de « site emblématique » n'est pas bloquante pour l'implantation d'éoliennes.

Un besoin de souplesse et de recherche de consensus exprimé par les collectivités territoriales

À l'échelle nationale, 31,7 % du parc de logement se situe dans un espace protégé en raison de la présence d'un monument historique. L'enjeu de conciliation des objectifs de décarbonation et de transition énergétique est donc une préoccupation des collectivités territoriales vis-à-vis de leurs biens mais aussi des administrés. La protection du patrimoine ne doit pas conduire à une patrimonialisation faisant fuir les habitants. À Dijon, une plus grande souplesse est souhaitée par la commune au regard de la possibilité de disposer de panneaux de teinte rouge nuancé qui se rapproche de la tonalité de la tuile de terre cuite bourguignonne.

En effet, les difficultés peuvent se traduire par une augmentation des recours contre les avis rendus par les ABF et générer des tensions.

Si la conciliation est perçue comme difficile, elle renvoie à l'importance de l'appropriation et de la mise en place des outils de protections, qu'il s'agisse des zonages et des documents de gestion mis à jour. Ainsi, la commune de Montbéliard, dotée d'un PVAP, envisage une révision de ses documents d'urbanisme à partir de 2026, dans l'objectif d'adapter son PLU et son PVAP aux enjeux climatiques, d'y intégrer plus particulièrement la question thermique aux prescriptions patrimoniales.

La chambre, au travers de ses travaux, constate des difficultés à trouver des consensus locaux pour concilier les enjeux de conservation des monuments historiques, de protection de l'environnement et de transition écologique.

B. Les monuments historiques présentent une opportunité de développement au travers de leurs usages

La conservation des monuments historiques se traduit par une dépense publique obligatoire. Cette dernière est d'autant plus acceptée que l'édifice a un usage et répond à des besoins de la population et du territoire (1). Des défis restent à relever par les collectivités territoriales, notamment pour trouver de nouveaux usages aux édifices protégés (2), mais elles disposent d'outils d'aménagement du territoire, qui constituent pour elles des leviers de développement (3).

1. Au travers de changement d'usage, les monuments historiques répondent aux besoins de la population et au rayonnement du territoire

Les monuments historiques, que ce soit au travers de la pérennisation de leur fonction, s'agissant du théâtre de Dole ou du collège Victor Hugo à Besançon, ou d'un changement d'usage, comme à Nevers s'agissant du Palais Ducal permettent de répondre aux besoins de la population sans générer de nouvelle consommation d'espace artificialisé. Le changement d'usage de l'église Saint-Jean[76], à Dijon, a ainsi permis l'accueil depuis 1974 du théâtre Dijon-Bourgogne, centre dramatique national.

[76] À l'échelle du diocèse de Dijon, il s'agit du seul édifice cultuel désaffecté depuis 1905.

Photo n° 16 : église-Saint-Jean à Dijon (1)

Source : Région Bourgogne-Franche-Comté, inventaire du patrimoine, première chapelle à gauche (Nord).

Photo n° 17 : église-Saint-Jean à Dijon (2)

Source : Région Bourgogne-Franche-Comté, inventaire du patrimoine, entrée de la nef, avec la billetterie du théâtre, vue de trois quarts.

Les monuments historiques contribuent également à l'identité du territoire. Le château de Châteauneuf, propriété de la région Bourgogne-Franche-Comté, participe à l'identification du village labellisé *Plus beaux villages de France*, la Citadelle à Besançon, comme le château de Wurtemberg sont également des marqueurs identitaires forts pour le territoire, contribuant au rayonnement de ce dernier.

2. Des défis restent à relever pour les collectivités lors de changement d'usage

Identifier un usage constitue une étape préalable

Une ingénierie est nécessaire afin d'identifier l'usage future. Que faire de cet édifice, parfois imposant ou particulièrement dégradé ?

À Lons-le-Saunier, l'Hôtel-Dieu, cédé à la commune par le centre hospitalier, sera totalement désaffecté en 2030. Cet ancien hôpital a été construit au XVIII^{ème} siècle au centre-ville de Lons-le-Saunier. Sa grille monumentale, datant de 1779 a été classée en 1891, tandis que les bâtiments, la clôture et le sol de la cour d'honneur l'ont été en 2003. Par délibération du 8 avril 2019, le conseil municipal de Lons-le-Saunier a envisagé de réhabiliter l'Hôtel-Dieu pour abriter un « musée du Jura », de près de 3 500m², de rayonnement régional consacré à l'archéologie, aux beaux-arts et aux sciences naturelles, ayant vocation à rassembler les collections de deux musées de la ville (musée des beaux-arts et musée d'archéologie). Ce projet, estimé à 26 M€ HT, n'a pas été retenu par la suite, mais aucun usage n'est aujourd'hui décidé.

Photo n° 18 : Hôtel-Dieu à Lons-le-Saunier (1)

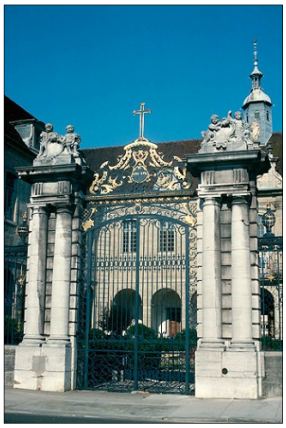


Photo n° 19 : Hôtel-Dieu à Lons-le-Saunier (2)

Source : Base Mérimée, ministère de la culture, Hôtel-Dieu.

La commune de Dijon cherche à concilier les travaux de conservation avec l'affectation future et le changement d'usage, le cas échéant. Ce fut le cas notamment pour le musée des Beaux-Arts et pour l'hôtel Bouchu d'Esterno avec l'installation du siège de l'organisation internationale de la vigne et du vin (OIV). Néanmoins, certains édifices présentent des difficultés, telle l'église Saint-Philibert, qui faisait office de salle d'exposition temporaire depuis les années 1970 et servait également de résidence d'artistes. Elle n'a, à ce jour, pas de destination à l'issue de sa restauration. Pour le moment, l'urgence a pris le dessus sur l'usage futur en raison de l'état très dégradé du bâtiment, pour lequel des travaux de consolidation ont été engagés.

Photo n° 20 : église Saint-Philibert (1)

Photo n° 21 : église Saint-Philibert (2)

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

Réussir à concilier conservation et usage constitue également un enjeu pour les collectivités

Le musée Courbet illustre les défis auxquels les collectivités territoriales peuvent être confrontées afin de concilier usage et conservation d'un monument historique.

En 2011, le département du Doubs a engagé une première phase de modernisation du musée Courbet, site important au sein du *Pays de Courbet, Pays d'artiste*. Lors de la phase préparatoire des travaux, une intervention sur les menuiseries du musée n'a pu être réalisée, compte tenu de la valeur patrimoniale de ces dernières. Dès 2013, soit deux ans après la réouverture[77] du musée, un diagnostic thermique a mis en évidence le sous dimensionnement de certains équipements climatiques : les conditions d'ambiances et d'hygrométrie[78], élevées et instables, se sont révélées préjudiciables à la bonne conservation des œuvres.

Des améliorations ont été faites en 2013 mais se sont avérées insuffisantes compte tenu de la persistance du ruissellement sur les vitres. Selon les données figurant au projet scientifique et technique de 2020, ce *« constat correspond à un dimensionnement trop juste de certains équipements (à titre d'exemple des groupes de production de froid fonctionnait à 100 % de leur puissance lors des fortes chaleurs), à l'insuffisance des équipements de déshumidification et l'impossibilité de garantir une stabilité climatique en fonction des conditions extérieures et d'occupation par le public ».* Dans le cadre des partenariats en vue de l'accueil d'œuvres, des mesures de sécurisation étaient nécessaires et ont conduit à l'adoption de solutions communes par les services de la Drac et par le département.

Pour autant, lorsque ces contraintes sont dépassées, les monuments historiques répondent à un usage de la population et du territoire sans nouvelle artificialisation des sols, et constituent également une voie de ressources financières pour les collectivités. À Luxeuil-les-Bains, à l'exception de l'hôtel Breton-d'Amblans, tous les monuments historiques, dont la commune est propriétaire, sont exploités (musées, bibliothèques, locations commerciales, lieux de culte, services municipaux…). Plusieurs des monuments historiques ont un usage public ou commercial, qui lui génère des recettes, qui contribuent à leur entretien. Sur l'ensemble de la période de 2018 à 2023, ces recettes de fonctionnement (abonnement, billetterie, loyers…) ont rapporté plus de 340 000 € à la commune[79].

Un défaut d'usage, la cession est une voie possible pour assurer la conservation et l'exploitation d'un monument historique

Faute d'usage pour la collectivité ou en raison du coût d'entretien d'un monument dont la conservation doit être assurée même sans exploitation, la cession d'un monument est une solution choisie par des collectivités de l'échantillon, comme la région Bourgogne-Franche-Comté s'agissant du domaine de Pontigny (Yonne). À Autun, certaines cessions revêtent des enjeux de réhabilitation et de sauvetage du patrimoine, à l'exemple de l'Hôtel de Clugny ou de la Tour Marchaux. Inscrits aux monuments historiques, la commune n'avait pas de projet particulier dans ces lieux et ne pouvait porter leur réhabilitation financièrement. Ces cessions ont été réalisées à la suite de la présentation par les différents acquéreurs de leur projet, afin qu'il corresponde aux enjeux de requalification du quartier. À Luxeuil-les-Bains, l'hôtel Breton-d'Amblans a été laissé à l'abandon par ses propriétaires privés depuis plusieurs décennies. La commune l'a acquis en 2020, pour environ 100 000 €. Dès l'année suivante, en 2021, la commune a trouvé un porteur de projet privé prêt à racheter l'ensemble immobilier au prix de 75 000 € pour y réaliser des locaux professionnels pouvant accueillir des professions libérales (cabinet comptable, etc.).

Face aux enjeux de conservation et aux contraintes pesant sur les finances publiques, ces démarches constituent une alternative conciliant conservation, perception de recettes et levier de développement pour le territoire.

[77] Des travaux de restauration ont été conduits entre 2008 et 2011.

[78] L'hygrométrie est la caractéristique de l'air à transporter de la vapeur d'eau, elle permet la mesure du degré d'humidité dans l'air.

[79] Sur cette même période, les coûts d'entretien se sont élevés à 150 000 € et les dépenses d'investissement à 6,4 M€, dont 6,1 M€ pour la création d'un équipement de mise en valeur du site archéologique de l'ancienne église Saint-Martin (site de l'Ecclésia), accompagnée du déménagement de l'office de tourisme dans un nouveau bâtiment.

3. Les outils d'aménagement constituent des leviers à mobiliser

Les démarches *Actions cœur de ville* et *Petites villes de demain* mobilisées par des communes comme Nevers, Autun, Dole, Sens, Lons-le-Saunier, Montbéliard, Tonnerre, Semur-en-Auxois, ou encore Saulieu constituent des leviers d'intégration du patrimoine pour répondre aux besoins de la population et assurer le développement du territoire.

Les programmes *Petites villes de demain* et *Action cœur de ville*

Ces dispositifs sont portés par l'agence nationale de cohésion territoriale (ANCT).

Le programme national *Petites villes de demain* (PVD), mis en place par l'État, a pour objectif de revitaliser les communes de moins de 20 000 habitants ayant des fonctions de centralité. Il permet aux collectivités bénéficiaires de disposer de cofinancements multiples pour leurs projets structurants, de la part de l'État et des collectivités partenaires. Cette convention permet à la ville de bénéficier d'un apport en ingénierie, en lien avec la Banque des territoires et l'agence nationale de cohésion territoriale (ANCT).

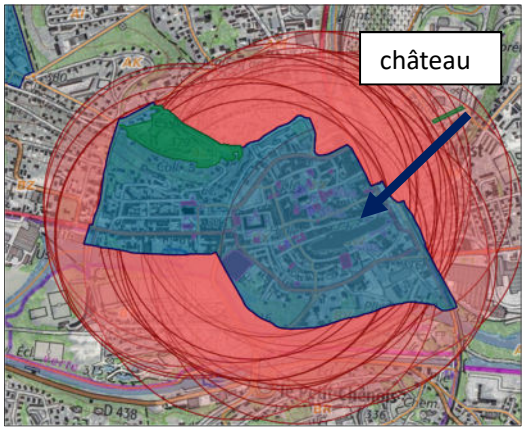
Le programme *Action cœur de ville* (ACV), lancé en 2017 et prolongé jusqu'en 2026, a pour objet la revitalisation des centres-villes des agglomérations de taille moyenne et le renforcement du rôle moteur des centres urbains dans le développement territorial. Il est destiné aux villes de rayonnement régional dont la taille démographique cible se situe entre 20 000 et 100 000 habitants et en priorité aux villes moyennes, présentant des signes de fragilité, telles que la déprise démographique, la présence de logements dégradés et de commerces vacants.

À Montbéliard, la protection et la valorisation du patrimoine monumental s'inscrivent dans le cadre plus large de rénovation du centre-ville. Le projet de reconversion du site du château, la mise en place d'un « plan lumière », entre 2019 et 2021, de tous les bâtiments historiques ou encore l'approbation du PVAP, ont été accélérés par l'opération *Action cœur de ville*. Entre 2018 et 2023, 29 M€ ont été investis à Montbéliard dans le cadre de ce programme.

Photo n° 22 : château du Wurtemberg à Montbéliard

Source : www.paysdemontbeliard-tourisme.com/chateau-montbeliard-wurtemberg.

Carte n° 5 : impact du château du Wurtemberg sur la stratégie de développement de Montbéliard



Source : http://atlas.patrimoines.culture.fr/.
Note de lecture : en bleu, le SPR ; en rouge, les périmètres des abords des MH ; en vert, le site classé au titre du code de l'environnement.

À Luxeuil-les-Bains, le programme national *Petites villes de demain* prévoit notamment plusieurs objectifs, tels que la création d'un SPR, la réhabilitation des fours de potiers, la rénovation de la basilique et la revalorisation du parc thermal. À la suite de la réalisation de diagnostics et de l'adaptation d'une programmation pluriannuelle, la commune de Tonnerre a également intégré les montants dans le programme *Petites villes de demain*.

Ces outils permettent d'apporter un appui en matière d'ingénierie et contribuent à développer une vision globale et prospective du développement sur un territoire. L'inscription pluriannuelle des projets facilite également la réussite des projets.

C. La question des édifices cultuels et de leurs usages

L'évolution de la pratique religieuse pose aujourd'hui la question de l'ouverture et des usages des édifices cultuels (2) au regard de l'obligation de conservation (1).

1. Une obligation d'entretien et de conservation pour les communes

La France compte 42 512 églises et chapelles paroissiales, dont 40 068 sont propriétés de communes[80]. Par ailleurs, l'architecture religieuse représente 34 % des immeubles protégés, soit plus de 15 300 édifices. La loi concernant la séparation des Églises et de l'État de 1905[81] impose à la commune le maintien en état les édifices cultuels construits avant 1905 : il s'agit d'une dépense revêtant un caractère obligatoire, sans recettes publiques garanties lorsque le bien n'est pas protégé.

Le cadre juridique de la propriété et de l'affectation des édifices cultuels

Depuis la Révolution française[82], la plupart des églises paroissiales étaient propriété des communes. La loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 a poursuivi ce transfert pour les biens édifiés entre ces deux textes[83]. L'Église n'est propriétaire des édifices cultuels que s'ils ont été construits après la loi de 1905. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 29 juillet 2011[84] définit, pour les édifices du culte, les règles de propriété, de construction, de réparation et d'entretien, les règles d'urbanisme et de fiscalité. En vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, l'affectation des édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, est gratuite, exclusive et perpétuelle. Cette affectation signifie que l'édifice du culte doit être utilisé à des fins cultuelles et, en premier lieu, aux célébrations du culte. Les propriétaires doivent garantir l'exercice du culte et donc la conservation des édifices cultuels.

Le patrimoine cultuel peut constituer une part importante du patrimoine protégé des collectivités territoriales, comme à Sens, où la commune est propriétaire de cinq églises protégées, ou à Semur-en-Auxois, dont la collégiale Notre-Dame, représente une charge importante pour une commune de moins de 5 000 habitants.

[80] Cf. : *Les États généraux du patrimoine religieux (septembre. 2023 – décembre 2024)*, Conférence des évêques de France ; voir aussi, annexe n° 10 - Les États généraux du patrimoine religieux.
[81] Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ; cf. aussi annexe n° 11 – Le changement d'usage des édifices cultuels.
[82] Décret des 2-4 novembre 1789 de l'Assemblée nationale (nationalisation des biens du clergé).
[83] En Alsace-Moselle, en raison du régime concordataire, une partie des églises continuent d'appartenir aux établissements publics de cultes.
[84] Circulaire NOR IOCD11/21246C du 29 juillet 2011 relative aux édifices du culte : propriété, construction, réparation et entretien, règles d'urbanisme, fiscalité.

La charge des édifices cultuels :
l'exemple de la collégiale Notre-Dame de Semur-en-Auxois

L'état sanitaire de la collégiale Notre-Dame est très préoccupant selon la commune, car elle y constate des infiltrations d'eau, des désordres structurels et la chute d'enduits des voûtes au niveau du transept. Elle a donc fait placer des filets de protection au plafond de la nef pour éviter toute chute de pierre. Sur la période 2018 à 2023, les dépenses d'entretien se sont élevées à 38 433 € et les dépenses d'investissement à 189 154 €.

Photo n° 23 : collégiale Notre-Dame (1)

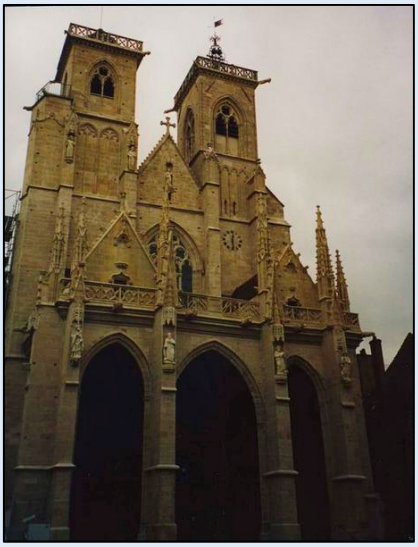


Photo n° 24 : collégiale Notre-Dame (2)

Source : Base Mérimée, ministère de la culture, Église (collégiale) Notre-Dame.

Des restaurations d'urgence ont dû être réalisées en 2021, 2022 et 2023, dans la sacristie et sur les toitures du collatéral sud. Au regard des diagnostics, le montant estimé de la restauration de la collégiale s'élève à 3,2 M€ HT.
Le Président de la République a inauguré la 40ème édition des journées européennes du patrimoine (JEP) le 15 septembre 2023 dans la collégiale Notre-Dame et y a annoncé des mesures en faveur du patrimoine religieux qui figurent désormais dans le plan « France ruralités » (2023-2027).

Les travaux de restauration de la collégiale ont été entamés en 2025, pour un montant de 2,7 M€ TTC pour la première phase de travaux visant à sécuriser le bâtiment. Ils seront réalisés sur une période quatre ans.

Cette charge, au regard des capacités financières de la commune, conduit ainsi à un défaut d'entretien, à une dégradation voire à une fermeture de l'édifice, comme à Sens ou à Salins-les-Bains.

2. La question de l'usage et de l'ouverture des édifices cultuels se pose en réponse à la dépense publique

Le département de la Côte-d'Or compte 698 communes, 807 églises, 115 prêtres (y compris ceux en retraite), 61 paroisses et 41 curés. L'activité des 41 curés se répartit ainsi entre les églises, au sein des différentes paroisses. Selon les données issues des États généraux du patrimoine religieux[85], 11 édifices cultuels du département sont aujourd'hui fermés à l'année[86], par ailleurs plus de 7 % des maires ayant répondu à l'enquête (481 réponses pour 681 églises communales) indiquent rencontrer des difficultés pour financier les travaux d'entretien et réaliser ces derniers. Ce constat pose, en premier lieu, la question du partage des usages au sein d'un édifice cultuels. Sur la base d'un accord avec l'affectataire, l'édifice cultuel peut permettre l'accueil d'activités répondant aux besoins de la population.

À Saulieu, cette diversification des usages est réalisée par des laïcs de la paroisse. Outre les dispositifs fixes innovants comme la galerie numérique d'interprétation installée dans le couloir du cloître et l'automate pilotant l'orgue, ou la mise à disposition et la vente de guides, de cartes postales et de souvenirs dans le kiosque, des visites guidées sont régulièrement organisées. Par ailleurs, des concerts sont organisés par la commune qui en assure les frais, dont les frais de gardiennage[87].

En l'absence d'usage cultuel de l'édifice religieux, la question du changement d'usage[88] du bien est également posée. Elle nécessite une procédure de désaffectation qui demeure rarissime : seuls 1 % des édifices ont été concernés par cette procédure depuis 1905.

L'usage d'un édifice protégé constitue une condition et le fondement de sa conservation au regard de la mobilisation de fonds publics. Toutefois, ces démarches posent à nouveau la question de l'ingénierie publique et donc des ressources internes et externes que les collectivités peuvent mobiliser pour réussir la conduite de leur projet.

D. Des conditions à réunir pour que le patrimoine devienne un levier d'attractivité et de développement pour le territoire

Afin qu'il ne soit pas seulement perçu comme une charge par les collectivités territoriales, le patrimoine doit devenir un levier d'attractivité et de développement pour les territoires. Des freins sont à lever et des conditions à remplir s'agissant du suivi des retombées pour un territoire (1), des choix de mode de gestion (2) et de l'inscription des projets de valorisation dans une stratégie d'attractivité régionale (3).

1. Une valorisation touristique, dont la mesure des retombées touristiques et économiques est à renforcer

Une valorisation centrée sur le tourisme et le territoire dont il est un caractère identitaire

La valorisation du patrimoine renvoie au caractère identitaire de ce dernier pour la population et le territoire. Il s'agit de transmettre, au travers d'actions de médiation à destination du public, comme à Semur-en-Auxois ou Autun, mais aussi d'impulser une dynamique de territoire autour du monument historique.

Les démarches conduites par la région Bourgogne-Franche-Comté dans le cadre de la restauration du château de Châteauneuf ou, du département du Doubs au travers de l'ouverture du pôle Courbet aux publics jeunes, répondent à cet objectif. À Châteauneuf, la région Bourgogne-Franche-Comté a fait le

[85] Cf. annexe n° 10 – Les États généraux du patrimoine religieux.
[86] Busserotte-et-Montenaille, Chambeire, Cirey-les Pontarlier, Corcelles-lès-Cîteaux, Étalante, Gilly-lès-Cîteaux, Lusigny-sur-Ouche, Mosson, Ruffey-lès-Échirey, Saint-Léger-Triey et l'église Saint-Saturnin, à Saulieu.
[87] Cf. annexe n° 11- Le gardiennage des églises communales.
[88] Cf. annexe n°12 – Le changement d'usage des édifices cultuels

choix de conduire les travaux de « Métamorphose du château » en site ouvert et en valorisant ces derniers auprès du public. Cette contrainte a été intégrée dans les cahiers des charges de la maîtrise d'œuvre et de certaines entreprises, notamment celles réalisant les opérations d'archéologie préventive. Un scénographe a été mobilisé afin de construire les panneaux explicatifs, des « fenêtres » ont été créées sur les palissades pour rendre les fouilles visibles. Des ateliers avec le public ont également été réalisés ainsi qu'un recueil de mémoire du chantier. Cette démarche a permis aux visiteurs et aux riverains de s'approprier la nouvelle image du château.
En matière d'attractivité touristique, les démarches de valorisation ont été observées dans l'ensemble de l'échantillon, que l'initiative relève d'associations, comme à Giromagny ou Montréal, ou de la commune propriétaire, au travers d'une stratégie locale comme à Autun ou intercommunale, comme à Dole ou à Luxeuil-les-Bains.

Des retombées économiques pour un territoire non suivies ou difficilement mesurables

La valorisation touristique et culturelle des monuments historiques apparaît ainsi comme un modèle majoritaire en Bourgogne-Franche-Comté, dont découlent plusieurs observations.

Tout d'abord, le suivi des dépenses mobilisées par la collectivité est à consolider afin de pouvoir identifier les charges directes et indirectes mobilisées pour assurer la valorisation et l'exploitation du monument.

Dans un deuxième temps, le suivi des recettes perçues et des flux de fréquentation est à renforcer par les collectivités territoriales. La consolidation des données est, de manière majoritaire, apparue un exercice plus incertain pour ces dernières. En conséquence, il n'est pas possible d'évaluer les retombées économiques directes et indirectes du patrimoine protégé pour son territoire.

Une démarche de consolidation de l'impact direct et indirect pour le territoire : l'EPCC de la Saline royale d'Arc-et-Senans

Tous les trois ans, depuis 2015, l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) réalise une étude d'impact économique. La méthode utilisée a été élaborée en partenariat avec le comité régional du tourisme (CRT) Bourgogne-Franche-Comté et les comités départementaux du tourisme « *Doubs tourisme* » et « *Jura tourisme* » et s'inspire de celles[89] utilisées par les ministères de l'environnement et de l'économie et des finances pour les Grands Sites de France et les sites de l'Unesco.
Selon l'étude, l'impact économique total de l'activité de la Saline royale sur les territoires du Doubs et du Jura atteint 30,5 M€ en 2024, ce qui représente une hausse de 122 % depuis 2015 et de 47 % depuis 2022.

Tableau n° 1 : extrait de l'étude d'impact économique 2024

Montants en €	2015	2018	2022	2024
Retombées économiques totales	13 728 779	17 487 631	20 742 192	30 501 207
Retombées économiques par habitant	17	22	26	37

Source : EPCC de la Saline royale d'Arc-et-Senans.

La mise en place d'un système d'évaluation des retombées économiques de l'activité de la Saline royale, développé *ex nihilo* en l'absence d'un outil partagé et incontestable au niveau national est une bonne pratique. Bien que ce système n'ait pas été élaboré par un organisme indépendant, la pérennité de la méthode utilisée permet de constater une évolution très favorable pour l'établissement public de coopération culturelle.

Enfin, à l'exception de la Saline royale d'Arc-et-Senans dont les produits d'exploitation couvrent plus de 47 % des charges liées au cycle d'exploitation, la valorisation des monuments historiques demeure structurellement fragile. Dans son rapport portant sur la commune de Besançon, la chambre régionale des comptes a recommandé l'adoption d'un projet pluriannuel culturel et touristique de l'équipement.

Dans le cadre d'équipements structurant en cours de développement, comme le projet du panoptique « Musée Rolin » à Autun, selon les estimations de la commune, le coût net d'exploitation du futur musée serait de 100 000 € par an, en escomptant pourtant un presque triplement de la fréquentation du musée, qui passerait de 18 000 visiteurs par an, à 50 000 en 2028, date de réouverture du musée. À Montbéliard, la restauration du château de Wurtemberg prévoit une augmentation du nombre de visiteurs de 22 000 en 2023 à 50 000[90] à partir de 2030.

[89] BORST Wolfang, LAON Perrine (coord.), VICQ-THEPOT Nathalie (coord.), *Comment évaluer les valeurs économique, sociale, environnementale et territoriale ? Une méthode opérationnelle pour les acteurs des territoires d'exception,* guide méthodologique du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, 2016 ; *La mesure de l'impact économique d'un événement touristique*, guide méthodologique de la direction générale des entreprises, ministère de l'économie et des finances, réédition 2014.
[90] Les travaux seront conduits jusqu'en 2030.

Ces augmentations significatives de la fréquentation relèvent toutefois d'une hypothèse insuffisamment étayée en ce qu'elles nécessitent des conditions logistiques et matérielles (transports, hôtellerie, restauration) dépassant les seules compétences des communes.

La chambre régionale des comptes a recommandé la consolidation des dépenses, un suivi des flux de visiteurs et des recettes directes et indirectes. Cette démarche implique une coordination des acteurs locaux, la compétence touristique relevant de l'intercommunalité, des comités départementaux et du comité régional du tourisme. Elle souligne également l'enjeu de projections financières et de fréquentation qui doivent reposer sur des hypothèses solides.

Des acteurs peuvent intervenir aux côtés des collectivités, comme Atout France[91], qui a réalisé un diagnostic sur les conditions d'une mise en tourisme plus optimisée du château de Châteauneuf, en lien avec le comité régional du tourisme. La Banque des territoires[92] dispose également d'outils en matière d'ingénierie financière.

2. Une valorisation qui repose sur des modes de gestion appelant à la vigilance

L'enquête a permis d'étudier quatre modes de gestion : en régie directe (la Citadelle à Besançon, le pôle Courbet à Ornans, par le département du Doubs ou le château de Châteauneuf, par la région), par une association au travers d'une mise à disposition (le château de Pierre-de-Bresse, par le département de la Saône-et-Loire ou le Fort Dorsner à Giromagny), par un établissement public de coopération culturelle (Saline royale d'Arc-et-Senans), ou au travers d'un bail emphytéotique (Salins-les-Bains).

[91] Atout France est un groupement d'intérêt économique en charge du développement touristique de la France.
[92] La Banque des territoires, créée en 2018, appartient au groupe de la Caisse des Dépôts. Elle rassemble des expertises de conseil et de financement à destination des acteurs territoriaux pour faciliter la réalisation de leurs projets.

Tableau n° 2 : différents modes de gestion, intérêts et points de vigilance

Modes de gestion	Intérêts	Points de vigilance
Régie directe	La collectivité définit le projet scientifique et culturel, le développement et la valorisation du site	Consolidation des dépenses directes et indirectes d'exploitation et des recettes (en tenant notamment compte de l'ensemble des services intervenant dans l'exploitation, l'entretien et le suivi de la structure). Suivi de la fréquentation et analyse des potentiels de développement. Établissement et contrôle de la régie d'avance et de recettes.
Mise à disposition d'une association	La collectivité conserve la propriété	Convention déterminant les relations juridiques et financières (dont perception des recettes publiques, établissement d'une convention de mandat, valorisation de la mise à disposition du bien et, le cas échéant, du personnel) entre la collectivité et l'association. Cohérence des statuts de l'association avec les activités développées, en particulier s'agissant d'activités économiques et commerciales. Contrôle de l'association par la collectivité (suivi de l'activité, recueil et analyse des comptes).
Création d'un établissement public de coopération culturelle	La collectivité peut conserver la propriété Permet l'association d'acteurs locaux du territoire et de l'État et le développement d'activités commerciales et lucratives	Convention définissant le cadre juridique et financier entre l'EPCC et la collectivité propriété (en tenant notamment compte de l'ensemble des services intervenant dans l'exploitation, l'entretien et le suivi de la structure). Cohérence des statuts de l'EPCC avec les activités développées, et la création de structures satellites (SAS, SPL, etc.). Contrôle de l'EPCC par la collectivité (suivi des satellites et cartographie des risques financiers et juridiques pour la collectivité).
Baux emphytéotiques administratifs (BEA)	La collectivité conserve la propriété tout en reportant les charges d'entretien et de restauration sur le locataire	Conditions définies dans le bail (entretien, restauration et valorisation). Contrôle de la collectivité quant au respect des clauses définies, notamment en matière d'entretien et de restauration.

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

3. Une stratégie patrimoniale à partager à l'échelle du territoire régional

Des situations de concurrence et d'attractivité touristiques inégales à l'échelle du territoire

La région Bourgogne-Franche-Comté est riche de son patrimoine, néanmoins le potentiel d'attractivité touristique diffère en fonction de la reconnaissance nationale (*Villes et pays d'art et d'histoire*, comme à Autun, Semur-en-Auxois, Saulieu ou Nevers ou *Sites et cités remarquables* comme à Semur-en-Auxois et Saulieu) ou internationale (inscription au patrimoine mondial de l'Unesco, comme à Dijon, Besançon, Arc-et-Senans ou encore à Nevers avec l'église priorale Saint-Étienne[93]).

Photo n° 25 : Citadelle de Besançon

Source : www.citadelle.com

Photo n° 26 : Saline royale d'Arc-et-Senans

Source : www.salineroyale.com.

En complément de ces labels, des associations portent également des marques, telles que *Plus beaux villages de France* (Baume-les-Messieurs), *Cités de caractère de Bourgogne-Franche-Comté* ou encore *Petites cités de caractère*[94]. Cette multiplicité conduit à une perte de lisibilité pour le visiteur. Par ailleurs, si certaines associations ou labels apportent des services à leurs adhérents, ou disposent de cahiers des charges stricts, les collectivités ne peuvent objectiver la plus-value d'une reconnaissance au regard des coûts d'adhésion ou du respect du cahier des charges. Ainsi, certaines communes renoncent à leur adhésion à ces associations, comme la commune de Semur-en-Auxois de l'association *Cités de caractère de Bourgogne-Franche-Comté* en 2024 ou la commune de Montréal de l'association *Petites cités de caractère* en 2022.

Cette multiplicité des labels peut brouiller le visiteur. Par ailleurs, au sein même de ces labels, des disparités sont observées. La Grande Saline, située à Salins-les-Bains, appartient au même classement Unesco que la Saline royale d'Arc-et-Senans. Pourtant, en 2023, le site du Doubs a reçu 141 323 visiteurs, contre 83 282 pour le site jurassien, alors même que la production de sel se situe à Salins-les-Bains, et non à Arc-et-Senans.

Selon les données du comité régional du tourisme, en 2023, parmi les sites les plus visités en 2023, figurent cinq sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco :

- la basilique Sainte-Marie-Madeleine à Vézelay : 972 090 visiteurs ;
- la Citadelle Vauban à Besançon : 281 036 visiteurs ;
- la Saline royale d'Arc-et-Senans et la Grande Saline à Salins-les-Bains (cf. supra) ;

[93] Candidature retenue à l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco parmi les 36 sites clunisiens en Europe.

[94] Marque destinée aux communes de moins de 6 000 habitants. En 2024, 239 communes en France sont reconnues *Petites cités de caractère* ou en cours d'homologation. En Bourgogne-Franche-Comté, Tonnerre, Montréal et Saint-Fargeau ont été adhérentes au réseau, mais à présent y ont toutes renoncé.

- l'abbaye cistercienne à Fontenay : 81 876 visiteurs ;
- le prieuré Notre-Dame de La Charité-sur-Loire : 72 000 visiteurs estimés.

Chaque territoire définit sa stratégie d'attractivité et de valorisation. Une vision globale et prospective, partagée avec l'ensemble des acteurs du patrimoine et du tourisme, constitue alors un enjeu pour le territoire régional.

Une stratégie régionale à renforcer et décliner au travers des acteurs de la chaîne patrimoniale

Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL) 2023-2028 intègre les enjeux du patrimoine dans une démarche de développement de filières telles que le tourisme, les activités économiques, les métiers d'art et la formation. Par ailleurs, le comité régional du tourisme promeut les démarches d'offre de parcours.

Enfin, le service régional de l'inventaire a engagé une démarche d'animation et de structuration de la filière patrimoine sur le territoire de la région. Les premières rencontres régionales se sont tenues en 2024. Cette démarche est à poursuivre pour répondre aux besoins d'ingénierie et de soutien des territoires.

Le service régional de l'Inventaire

La mission d'Inventaire général du patrimoine culturel est une compétence obligatoire confiée aux régions depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'inventaire constitue un outil de connaissance et de valorisation du territoire, destiné à recenser, étudier et faire connaître les éléments du patrimoine, qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique.
La méthode de l'Inventaire général repose sur une ambition de collecter, de décrire, de classer et de confronter l'ensemble des informations patrimoniales d'un territoire, qu'il s'agisse d'architectures, de paysages ou d'objets mobiliers publics.

Depuis 2022, la région dispose sur internet d'un nouveau portail dédié au patrimoine en Bourgogne-Franche-Comté. Actuellement, sur un fonds constitué depuis 1967, plus de 20 000 dossiers sur près de 50 000 existants, et près de 150 000 photographies ou documents graphiques sur 210 000 sont accessibles en ligne sur ce portail.

Ces démarches constituent une condition pour un développement équilibré utilisant le levier de la richesse patrimoniale de la région.

*****

Le patrimoine est souvent perçu comme une contrainte pour les collectivités territoriales en raison de la complexité des règles de protection applicables et des difficultés à concilier ces règles avec les objectifs d'aménagement, de développement et de transition écologique et énergétique.

Les dispositifs de protection, définis par l'État mais mis en œuvre par les collectivités, visent à préserver la cohérence patrimoniale, architecturale et environnementale. Ces dispositifs concernent les édifices protégés mais incluent également des périmètres de protection variés (périmètres des abords, sites patrimoniaux remarquables, etc.).

Les collectivités territoriales choisissent le niveau de protection adapté à leur contexte local. Elles jouent un rôle clé dans la protection des monuments et des ensembles architecturaux via leur compétence en urbanisme. Elles peuvent définir des règles dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), et intégrer des volets patrimoniaux dans ces documents. La loi LCAP de 2016 a simplifié les périmètres de protection, créant des sites patrimoniaux remarquables (SPR), qui intègrent les divers zonages existants.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour concilier la protection du patrimoine avec les objectifs de transition écologique et énergétique, et ce alors qu'à l'échelle nationale, 31,7 % des logements sont situés dans un périmètre de protection.

Pour faire du patrimoine monumental un atout pour leur territoire, les collectivités doivent favoriser une diversification des usages et engager des démarches de valorisation des édifices protégés.

L'usage d'un monument historique est un élément de sa conservation. Il contribue à légitimer les dépenses dès lors qu'il répond aux besoins de la population et de son territoire sans nouvelle artificialisation des sols. Les outils d'aménagement développés, tels que les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain permettent aux collectivités territoriales d'intégrer la gestion et la valorisation de leur patrimoine monumental dans une approche globale et pluriannuelle. La question de l'usage des édifices cultuels, protégés ou non, se pose également au regard de l'obligation de leur entretien et conservation.

La valorisation touristique et culturelle des monuments historiques est essentielle pour le développement territorial mais elle nécessite de lever certains freins. Les retombées économiques de ces valorisations sont souvent difficiles à mesurer et leur suivi est à renforcer. Les modes de gestion des monuments historiques varient (régie directe, mise à disposition d'associations, EPCC, baux emphytéotiques) mais nécessitent tous une vigilance accrue en termes de consolidation des dépenses et de suivi des recettes.

Enfin, une vision globale et prospective du patrimoine est nécessaire à l'échelle régionale. Les labels et associations (Villes et pays d'art et d'histoire, Unesco, Plus beaux villages de France) jouent un rôle central dans la valorisation du patrimoine, mais une stratégie régionale cohérente est essentielle pour promouvoir un développement équilibré du territoire et en renforcer l'attractivité, en utilisant le levier du patrimoine monumental. Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, ainsi que les démarches d'inventaire et de coordination des acteurs de la filière patrimoine, sont des outils clés pour y parvenir.

ANNEXES

1 - NOTIONS CLES 64

2 - LISTE DES ABREVIATIONS 66

3 - ENTITES DE L'ECHANTILLON 67

4 - REFERENCES 68

5 - MESURES DE CLASSEMENT ET D'INSCRIPTION 70

6 - BILAN SANITAIRE 71

7 - SCHEMA DE LA PROCEDURE DES AVIS CONFORME DES ABF 73

8 - MEDIATION ET OUTILS DE PARTICIPATION CITOYENNE 74

9 - RAPPEL DU CADRE REGLEMENTAIRE EN MATIERE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE 77

10 - LES ÉTATS GENERAUX DU PATRIMOINE RELIGIEUX 79

11 - LE GARDIENNAGE DES EGLISES COMMUNALES 80

12 - LE CHANGEMENT D'USAGE DES EDIFICES CULTUELS 81

1 - NOTIONS CLES

Affectataire : l'affectataire d'un monument historique est la personne ou l'entité à qui un monument historique est attribué pour sa gestion et sa conservation. Il a la responsabilité de la conservation du monument.

Inscription : *« Les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation »* peuvent être inscrits, par arrêté préfectoral après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), laquelle siège alternativement sur les sites de Dijon et de Besançon.

Classement : *« Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative »*. Le classement s'effectue au niveau national : cette décision fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de la culture et de la communication sur proposition de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

Contrôle scientifique et technique de l'État sur les monuments historiques : ce contrôle est destiné à surveiller l'état des monuments historiques en vérifiant périodiquement l'état des monuments historiques et les conditions de leur conservation de façon à ce que leur pérennité soit assurée.

Maître d'ouvrage : le maître d'ouvrage est chargé de définir les programmes d'entretien, de réparation et de restauration des immeubles protégés. Il lui revient de choisir le maître d'œuvre et les entreprises pour intervention. Il doit aussi assurer le financement des études et des travaux.

Maître d'œuvre : sur un monument historique classé, le maître d'œuvre doit être un architecte du patrimoine pour des travaux de réparation, ou un architecte librement choisi par le maître d'ouvrage pour des travaux de modification et un architecte en chef des monuments historiques (ACMH) ou un architecte du patrimoine pour des travaux de restauration ; et, sur un monument historique inscrit, les travaux peuvent être réalisés par tous les architectes.

Site patrimonial remarquable : outil de protection, de gestion et de mise en valeur, mis en œuvre dans des périmètres à fort intérêt patrimonial. Il vise à protéger des villes, villages ou quartiers remarquables, dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, d'un point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. Il a remplacé et fusionné les outils préexistants : les secteurs sauvegardés, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Ville et pays d'art et d'histoire : label attribué par le ministre de la culture, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), aux communes ou groupements de communes qui s'engagent dans une politique de sensibilisation des habitants, des visiteurs et du jeune public à la qualité du patrimoine, de l'architecture et du cadre de vie.

2 - LISTE DES ABREVIATIONS

ABF	architecte des bâtiments de France
ACMH	architecte en chef des monuments historiques
ANCT	agence nationale de la cohésion des territoires
AVAP	aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
CAUE	conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CESER	conseil économique, social et environnemental régional
Ciap	centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine
CLSPR	commission locale des sites patrimoniaux remarquables
CNPA	commission nationale du patrimoine et de l'architecture
CRPA	commission régionale du patrimoine et de l'architecture
DEPS	département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture
DGPA	direction générale des patrimoines et de l'architecture
Drac	direction régionale des affaires culturelles
EPCC	établissement public de coopération culturelle
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FIP	fonds incitatif et partenarial
loi LCAP	loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
MH	monument historique
PADD	projet d'aménagement et de développement durables
PDA	périmètre délimité des abords
PLU	plan local d'urbanisme
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
PSMV	plan de sauvegarde et de mise en valeur
PVAP	plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SPR	site patrimonial remarquable
SRDTL	schéma régional de développement du tourisme et des loisirs
Udap	unité départementale de l'architecture et du patrimoine - au sein de la Drac
Unesco	*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, en français, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
ZPPAUP	zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

3 - ENTITES DE L'ECHANTILLON

Le présent rapport de synthèse relève de la procédure prévue par les articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières. Il constitue la synthèse d'un échantillon de 22 contrôles réalisés par la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Tableau n° 3 : entités constituant le périmètre de l'enquête

Entités contrôlées	Type d'entité	Code Départ.	Population totale 01/01/2025	Nombre MH propriété de l'entité	Nombre MH sur le territoire de l'entité
Bourgogne-Franche-Comté	Région	21	2 874 734	4	3 752
Saône-et-Loire	Département	71	563 990	3	627
Doubs	Département	25	562 072	6	491
Nièvre	Département	58	207 295	5	345
Dijon	Commune	21	163 169	32	216
Besançon	Commune	25	123 272	35	193
Nevers	Commune	58	34 119	21	57
Sens	Commune	89	27 801	14	39
Montbéliard	Commune	25	25 999	11	34
Dole	Commune	39	24 600	19	50
Lons-le-Saunier	Commune	39	17 800	17	83
Autun	Commune	71	14 107	20	48
Luxeuil-les-Bains	Commune	70	6 932	8	17
Tonnerre	Commune	89	4 433	8	18
Semur-en-Auxois	Commune	21	4 310	2	13
Giromagny	Commune	90	2 979	2	2
Salins-les-Bains	Commune	39	2 577	12	24
Saulieu	Commune	21	2 352	5	8
Montréal	Commune	89	174	2	3
Baume-les-Messieurs	Commune	39	164	9	5
Le Grand Sénonais	EPCI	89	61 253	1	58
Saline royale d'Arc-et-Senans	EPCC	25	-	-	-

4 - REFERENCES

Publications de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté :

- *Région Bourgogne-Franche-Comté*, juin 2025 ;
- *Département du Doubs*, février 2025 ;
- *Département de Saône-et-Loire*, 12 février 2025 ;
- *Département de la Nièvre*, juillet 2025 ;
- *Commune de Dijon*, juillet 2025 ;
- *Commune de Besançon*, novembre 2024 ;
- *Commune de Montbéliard*, mai 2025 ;
- *Commune de Dole*, juin 2025 ;
- *Commune de Nevers*, avril 2025 ;
- *Commune de Sens*, juin 2025 ;
- *Commune de Lons-le-Saunier*, décembre 2024 ;
- *Commune d'Autun*, février 2025 ;
- *Commune de Luxeuil-les-Bains*, mai 2025 ;
- *Commune de Saulieu*, janvier 2025 ;
- *Commune de Semur-en-Auxois*, décembre 2024 ;
- *Commune de Salins-les-Bains*, novembre 2024 ;
- *Commune de Giromagny*, mai 2025 ;
- *Commune de Tonnerre*, avril 2025 ;
- *Commune de Baume-les-Messieurs*, décembre 2024 ;
- *Commune de Montréal*, janvier 2025 ;
- *EPCC de la Saline royale d'Arc-et-Senans*, septembre 2025 ;
- *Communauté d'agglomération du Grand Sénonais*, septembre 2025.

Publications de la Cour des comptes :

- *Les collectivités face aux enjeux de leur patrimoine monumental*, rapport public thématique, septembre 2025 ;
- *La mise en œuvre du diagnostic de performance énergétique*, rapport public thématique, juin 2025 ;
- *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022 ;
- *Le programme Action cœur de ville*, observations définitives, septembre 2022 ;
- *Recentrer les missions du ministère de la culture*, note sur les enjeux structurels pour la France, décembre 2021 ;
- *Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021.

Les publications de la chambre régionales des comptes Bourgogne-Franche-Comté et de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet : www.ccomptes.fr

Publications externes :

CESER Bourgogne-Franche-Comté :

- *Les patrimoines, levier du développement local durable dans les territoires ruraux en Bourgogne-Franche-Comté*, 27 juin 2023.

Sénat :

- Marie-Pierre Monier, Pierre-Jean Verzelen, *Les architectes des bâtiments de France face aux contraintes économiques et aux défis de la transition énergétique et environnementale de notre patrimoine : des pratiques à adapter, une profession à réhabiliter, un cadre de vie à préserver*, rapport d'information, n° 780, tome I et tome II, 25 septembre 2024 ;
- Sabine Drexler, *Le patrimoine et la transition écologique*, rapport d'information, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 794, 28 juin 2023 ;
- Pierre Ouzoulias et Anne Ventalon, *L'état du patrimoine religieux*, rapport d'information, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 765 (2021-2022), 6 juillet 2022. ;
- Else Joseph et Olivier Paccaud, *La réalité de la mise en œuvre du plan de relance en faveur des patrimoines*, rapport d'information, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 591, 29 mars 2022 ;
- Sabine Drexler, *Garantir au patrimoine un avenir*, rapport d'information, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 210, 24 novembre 2021 ;
- Michel Dagbert et Sonia de la Provôté, *Les maires face au patrimoine historique architectural : protéger, rénover, valoriser*, rapport d'information, délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n° 426, 13 mai 2020.

Sites et bases externes :

Atlas des patrimoines :

http://atlas.patrimoines.culture.fr/atlas/trunk/

Base Mérimée sur le patrimoine architectural - **Plateforme ouverte du patrimoine** :

https://pop.culture.gouv.fr/search/list?base=%5B%22Patrimoine%20architectural%20%28M%C3%A9rim%C3%A9e%29%22%5D

Géoportail de l'urbanisme :

https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/

5 - MESURES DE CLASSEMENT ET D'INSCRIPTION

Tableau n° 4 : comparaison entre classement et inscription

	Inscription	Classement
Bases légales	Art. L. 621-25 et suivants du code du patrimoine	Art. L. 621-1 et suivants du code du patrimoine
Initiative	Propriétaire, affectataire, ou tout personne y ayant intérêt (collectivités territoriales, association de défenses du patrimoine, etc.), préfet de région (Drac) ou ministre de la culture (DGPA)	
Avis	Commission régionale du patrimoine et de l'architecture	Commission nationale du patrimoine et de l'architecture
Cadre d'exercice de la maîtrise d'ouvrage (MOA)	Demande de permis ou déclaration préalable (hors travaux d'entretien)	Autorisation préalable du préfet de région sur tous les travaux (hors travaux d'entretien[95])
	Contrôle scientifique et technique par la Drac	
Maîtrise d'œuvre (MOE)	Tout architecte	Architecte en chef des monuments historiques (ACMH) Architecte du patrimoine
Subvention État au titre des MH	**Taux moyens 20 %**	**Taux moyen 40 %**

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté.

[95] Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, Maîtrise d'ouvrage publique et opération de travaux sur monument historique, juin 2010, actualisé en septembre 2019.

6 - BILAN SANITAIRE

Tous les cinq ans, les services de l'État produisent un bilan sanitaire des monuments historiques. Il s'agit d'une classification de l'état du bâti au moment de l'inspection.

Le dernier bilan sanitaire publié par l'État porte sur la période 2019 à 2024.

Tableau n° 5 : état sanitaire des monuments historiques (tous propriétaires confondus), en Bourgogne-Franche-Comté, période 2019-2024

		Bon		Moyen		Mauvais		Péril		Non renseignés	
Nombre total MH par département		**Nb MH**	**%**	**Nb MH**	**%**	**Nb MH**	**%**	**Nb MH**	**%**	**Nb MH**	**%**
Côte-d'Or	**851**	348	41 %	270	32 %	118	14 %	23	3 %	92	11 %
Doubs	**480**	194	40 %	218	45 %	46	10 %	10	2 %	12	3 %
Jura	**466**	138	30 %	139	30 %	54	12 %	9	2 %	126	27 %
Nièvre	**332**	85	26 %	155	47 %	52	16 %	13	4 %	27	8 %
Haute-Saône	**377**	140	37 %	167	44 %	41	11 %	15	4 %	14	4 %
Saône-et-Loire	**607**	285	47 %	224	37 %	72	12 %	23	4 %	3	0 %
Yonne	**507**	164	32 %	162	32 %	108	21 %	11	2 %	62	12 %
Territoire de Belfort	**55**	24	44 %	20	36 %	5	9 %	5	9 %	1	2 %
Total	**3675**	**1378**	**38 %**	**1355**	**37 %**	**496**	**14 %**	**109**	**3 %**	**337**	**9 %**

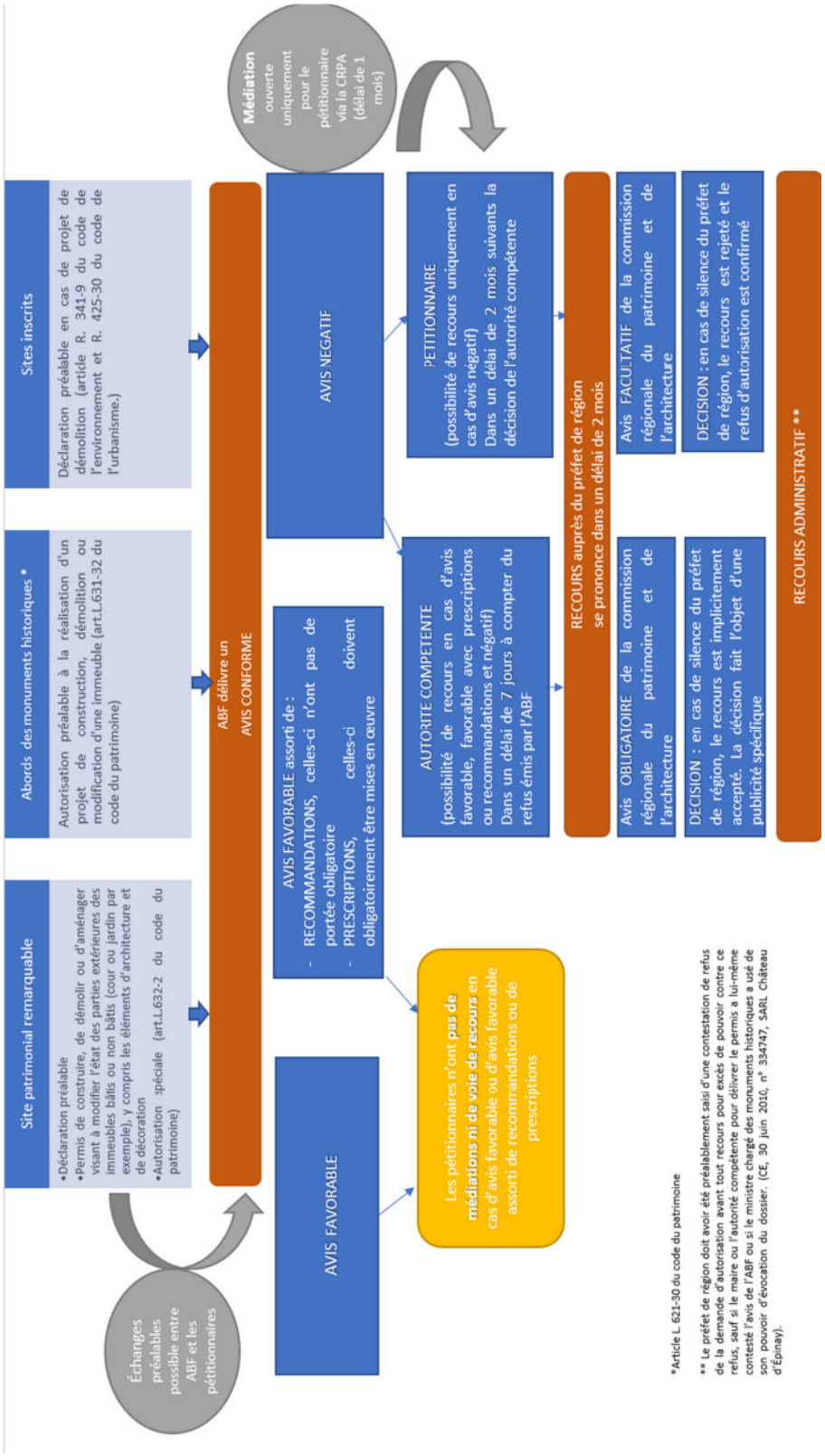
Source : Bilan de l'état de conservation des monuments historiques immeubles, 2019-2024, ministère de la culture, mai 2025.

Tableau n° 6 : état sanitaire des monuments historiques (tous propriétaires confondus), en Bourgogne-Franche-Comté, période 2013-2018

	Bon-Moyen		Mauvais-Péril	
Département	**Nb MH**	**%**	**Nb MH**	**%**
Côte-d'Or	528	77 %	154	23 %
Doubs	314	88 %	41	12 %
Jura	284	81 %	64	18 %
Nièvre	253	78 %	70	22 %
Haute-Saône	220	83 %	44	17 %
Saône-et-Loire	513	85 %	84	14 %
Yonne	311	68 %	144	32 %
Territoire de Belfort	31	79 %	8	21 %
Total	**2 454**	**80 %**	**609**	**20 %**

Source : Bilan de l'état de conservation des monuments historiques immeubles, 2013-2018, ministère de la culture, janv. 2020.

7 - SCHEMA DE LA PROCEDURE DES AVIS CONFORME DES ABF



8 - MEDIATION ET OUTILS DE PARTICIPATION CITOYENNE

La participation des citoyens s'organise au titre des procédures légales de concertations préalables inhérentes aux projets d'urbanismes puis, au long court, via les outils de médiation citoyenne.

La concertation légale au titre du code de l'urbanisme

La concertation légale[96] est obligatoire dans le cadre de différentes procédures (élaboration ou révision d'un PLU ou d'un schéma de cohérence territoriale [SCOT], élaboration ou révision du PSMV) et plus largement, depuis la loi ALUR. Une possibilité ouverte pour tout projet public ou privé soumis a permis de construire ou d'aménager dans les territoires couverts par un document d'urbanisme, en amont de la demande d'autorisation d'urbanisme.

Respectant les principes d'égalité et d'équité, la concertation se déroule sur toute la durée de mise en place du projet auprès des habitants, associations locales et autres personnes concernées. Le dossier du projet soumis à consultation doit être consultable par tous à la mairie et dans ses annexes ainsi que le site internet de la ville. Le bilan établi aux termes de la consultation constitue une pièce réglementaire de la procédure.

La concertation légale prend le plus souvent la forme de réunions publiques qui ont l'avantage d'informer largement le public. D'autres initiatives peuvent être employées afin de favoriser l'interaction et les échanges avec les citoyens comme les consultations en ligne, des ateliers de citoyens ou professionnels, les boites à idées, la cartographie participative[97].

Le rôle spécifique de la commission locale du site patrimonial remarquable

Installée dès la création du SPR, la commission locale est un organe de gouvernance et de discussion à l'échelle du SPR. Elle est consultée au moment de l'élaboration, de la révision ou de la modification du PVAP, du projet de PSMV et assure le suivi de leurs mises en œuvre après leurs adoptions. Elle peut, de sa propre initiative, proposer la révision ou la modification du PVAP ou du PSMV. Elle est composée de membres de droits et de trois collèges (élus, associations, personnalités qualifiées) représentant ainsi un large panel d'acteurs. Elle est un appui à la mise en place de démarches de participation citoyenne et de médiation.

[96] Art. L. 103-2 et L. 300-2 du code de l'urbanisme.
[97] Outil de concertation basé sur la cartographie d'un espace afin de recueillir l'avis des habitants.

Commission locale du site patrimonial remarquable (CLSPR)

La commission locale de site patrimonial remarquable est un organe essentiel pour la gestion et la valorisation des sites classés. Voici les points clés concernant sa mise en place et son fonctionnement :

La commission est instituée par délibération de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, à compter de la publication de l'arrêté de classement du SPR.

Elle est composée de :

→ membres de droit :

- le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ;
- le ou les maires des communes concernées par le SPR ;
- le préfet de département ;
- le directeur régional des affaires culturelles ;
- l'architecte des bâtiments de France ;

→ membres nommés (maximum 15) :

- ⅓ de représentants désignés par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ;
- ⅓ de représentants d'associations de protection du patrimoine ;
- ⅓ de personnalités qualifiées (commerçants, historiens, etc.).

Règlement intérieur : Lors de sa première réunion, la commission approuve un règlement, qui fixe ses modalités de fonctionnement.

La commission est consultée tout au long de l'élaboration du document de gestion du SPR.

Elle doit donner son avis sur :

- le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ;
- le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) ;
- les propositions de modifications après l'enquête publique ;
- mise en œuvre du document de gestion.

La commission est consultée lors de la révision ou modification du PSMV ou PVAP.

Elle peut proposer des modifications ou des mises en révisions de ces documents.

Un décret du 30 juin 2021 a assoupli les règles de composition des commissions locales :

- les membres de droit peuvent se faire représenter ;
- des précisions ont été apportées concernant la désignation des représentants lorsque plusieurs communes sont concernées.
- si le maire préside la commission, un second représentant de la collectivité peut également y siéger ;
- ces modifications visent à simplifier le fonctionnement des commissions locales et à renforcer leur efficacité dans la gestion des sites patrimoniaux remarquables.

La médiation et la participation citoyenne

Les sites patrimoniaux remarquables doivent être dotés d'outils de médiation[98] et de participation citoyenne (article. L. 631-1 du code du patrimoine). Il est de la responsabilité de la collectivité compétente en matière de PLU de s'assurer de leur existence.

Les objectifs de la médiation et la participation citoyenne sont de sensibiliser le public (habitants, professionnels, visiteurs) aux atouts des patrimoines et aux règles d'urbanisme en zone protégée et de favoriser leur implication dans la reconquête durable du site protégé. Elles prennent de multiples formes comme la création de lieux d'accueil et de conseil en matière d'urbanisme patrimonial, l'utilisation d'outils pédagogiques numériques, la création d'évènements (expositions, conférences, ateliers, visites, balades urbaines…), la mise en œuvre de tiers lieux en centre ancien… Les offices de tourisme peuvent également agir en faveur de la médiation et de l'interprétation du patrimoine dans les communautés et les métropoles compétentes en matière de « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

Des centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP) dont l'installation est requise par la convention relative à la mise en place du label *Ville ou Pays d'Art et d'Histoire* peuvent également être partie prenante dans l'animation de la médiation et la participation citoyenne au titre des SPR. Le rôle de ces espaces culturels de proximité est en effet de présenter et valoriser les patrimoines détenteur du label.

[98]La médiation suppose la transmission d'un contenu et son appropriation par les habitants ou visiteurs d'un lieu.

9 - RAPPEL DU CADRE REGLEMENTAIRE EN MATIERE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

L'article 175 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », modifie le code de la construction et de l'habitat[99]. Il prévoit l'obligation de mise en œuvre d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments existants à usage tertiaire afin de parvenir à une réduction de consommation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010.

Ces objectifs sont individuels, imputables à chaque bâtiment, partie de bâtiment ou ensemble de bâtiments accueillant l'exercice d'une activité tertiaire. Le décret tertiaire a toutefois prévu la possibilité pour un assujetti de mutualiser les résultats dans l'hypothèse où un ensemble immobilier est constitué de plusieurs bâtiments[100].

Conformément à l'article L. 111-10-3-III-4° du code de la construction et de l'habitat, le décret indique ensuite les modalités de mise en place d'une plateforme informatique destinée au recueil et au suivi des consommations d'énergie. Cette plateforme, nommée « OPERAT »[101], est gérée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Cette obligation rend nécessaire une connaissance précise de son patrimoine par le propriétaire ainsi que la réalisation d'un diagnostic. L'arrêté définissant les obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finales dans les bâtiments à usage tertiaire a été publié le 10 avril 2020, modifié par arrêté du 24 novembre 2020.

Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale des bâtiments tertiaires, dit « décret tertiaire », détermine les conditions d'application de ces dispositions[102].

Énergie finale - définition

La consommation d'énergie finale est égale à la consommation d'énergie primaire, moins toutes les pertes d'énergie au long de la chaîne de production, qui transforment les ressources énergétiques en énergie utilisées dans la consommation finale. La consommation d'énergie finale est ainsi le résultat de plusieurs composantes additionnées entre elles, à savoir : la consommation des énergies réglementées (chauffage, ventilation, eau chaude sanitaire, éclairage, *etc.*), les énergies liées à l'immobilier (*i.e.* ascenseur) et l'énergie nécessaire à l'activité de l'occupant.

S'agissant des monuments historiques inscrits ou classés, des sites patrimoniaux remarquables ou des abords des monuments historiques, des modulations des objectifs de réduction de consommation peuvent être mis en œuvre si les aménagements nécessaires entraînent des modifications importantes de l'état des parties extérieures ou des éléments d'architecture et de décoration de la construction[103]. L'architecte en

[99] Article L. 111-10-3.
[100] Article 1. XV. de l'arrêté du 13 avril 2022 modifiant, notamment, l'article 14 de l'arrêté du 10 avril 2020. En cas d'atteinte de l'un des deux objectifs (en valeur relative ou absolue), *« la part de consommations énergétiques économisées supplémentaires en deçà de l'objectif le moins contraignant, peut être réaffectée à une ou plusieurs entités du groupe de structures qui n'ont respecté aucun des deux objectifs ».*
[101] Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire.
[102] Les édifices cultuels ne sont pas concernés par l'application du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019.
[103] Article R. 174-26 du code de la construction et de l'habitation.

chef des monuments historiques (ACMH) et l'architecte des bâtiments de France (ABF) sont associés à la constitution du dossier technique[104].

Le dossier technique comprend :

- une étude énergétique portant sur les actions d'amélioration de la performance énergétique et environnementale du bâtiment se traduisant par une réduction des consommations d'énergie finale et des émissions de gaz à effets de serre correspondantes ;
- une étude énergétique portant sur les actions visant à réduire les consommations des équipements liés aux usages spécifiques ;
- une identification des actions portant sur l'adaptation des locaux à un usage économe en énergie et sur le comportement des occupants ;
- un programme d'actions permettant d'atteindre l'objectif, qui s'appuie sur l'ensemble des leviers d'action : performance énergétique des bâtiments, installation d'équipements performants et de dispositifs de contrôle et de gestion active de ces équipements, modalités d'exploitation des équipements, adaptation des locaux à un usage économe en énergie et au comportement des occupants.
- Le dossier technique est complété, en fonction de la nature des modulations dont il fait l'objet, par :
- la note technique spécifique justifiant la modulation des objectifs en fonction de contraintes techniques ;
- l'avis circonstancié justifiant la modulation des objectifs en fonction de contraintes architecturales ou patrimoniales ;
- la note de calcul des temps de retour brut sur investissement du programme d'actions d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment, justifiant de la modulation des objectifs en cas de disproportion manifeste du coût des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation d'énergie finale.

[104] L'article 9 de l'arrêté susmentionné précise que les justifications de contraintes architecturales ou patrimoniales doivent solliciter l'avis circonstancié : « *d'un architecte en chef des monuments historiques ou d'un architecte titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture mention « architecture et patrimoine » ou de tout autre diplôme reconnu de niveau équivalent pour les monuments historiques classés ; d'un architecte pour les monuments historiques inscrits, les immeubles situés en site patrimonial remarquable ou en abords de monuments historiques, les immeubles ayant reçu le label mentionné à l'article L. 650-1 du code du patrimoine et les immeubles protégés en application de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme ou soumis à prescription architecturale en application de l'article L. 151-18 du code de l'urbanisme. Les travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, de leurs abords ou des sites patrimoniaux remarquable et sur les immeubles ayant reçu le label mentionné à l'article L. 650-1 du code du patrimoine sont envisagés dans le programme d'action sans préjudice des dispositions du livre VI du code du patrimoine, relatives au contrôle scientifique et technique et aux déclarations et autorisations de travaux. La modulation tient compte, le cas échéant, des prescriptions émises à ce titre* ».

10 - LES ÉTATS GENERAUX DU PATRIMOINE RELIGIEUX

Les États généraux du Patrimoine Religieux (EGPR) sont une initiative lancée par la Conférence des évêques de France, visant à dresser un bilan complet et à réfléchir sur l'avenir du patrimoine religieux en France. Cette démarche s'est étendue sur une période de 15 mois, de septembre 2023 à décembre 2024, et avait pour objectif de mieux connaître, valoriser et préserver ce patrimoine, qu'il soit immobilier, mobilier ou immatériel.

Objectifs principaux :

- Recenser et actualiser les données existantes ;
- Analyser les pratiques et usages actuels des édifices, notamment leur compatibilité avec le culte ;
- Aider propriétaires, affectataires et communautés à mieux connaître et valoriser ces richesses.

Durée : 15 mois, de septembre 2023 à décembre 2024.

Participation : Chaque diocèse a été sollicité pour répondre à l'enquête nationale. Des rencontres et journées d'études ont été organisées dans toute la France.

Outils pratiques : guide du mécénat, conventions-types, fiches d'information pour les propriétaires et affectataires.

11 - LE GARDIENNAGE DES EGLISES COMMUNALES

Le gardiennage des édifices de culte ne fait pas partie des activités liées à l'exercice du culte, mais relève des prestations facultatives qu'une commune peut prendre en charge afin de protéger son patrimoine religieux. Il peut être confié soit à des agents territoriaux, avec allocation d'une indemnité, soit à une personne au ministre du culte, avec versement d'une rémunération contre service rendu. Dans ce cas, cette prestation est placée sous la responsabilité du maire, qui désigne, par arrêté, la personne qui lui paraît présenter les garanties nécessaires pour l'assurer.

Les circulaires du 8 janvier 1987[105] et du 29 juillet 2011[106] précisent que le montant maximum de l'indemnité allouée aux préposés chargés du gardiennage des églises communales peut faire l'objet d'une revalorisation annuelle au même taux que les indemnités exprimées en valeur absolue allouées aux agents publics et revalorisées suivant la même périodicité. Le taux de revalorisation et le plafond indemnitaire applicable pour la rémunération de cette activité sont fixés annuellement par circulaire du ministre de l'intérieur.

Entre 2018 et 2022, le plafond indemnitaire annuel a été fixé à 479,86 € pour un gardien résidant dans la commune où se trouve l'édifice, et à 120,97 € pour un gardien résidant dans une autre commune et visitant l'église à des périodes rapprochées. Au 1er janvier 2024[107], les montants plafonds applicables sont respectivement de 503,42 € et 126,91 €.

[105] Circulaire ministérielle n° NOR/INT/A/87/00006/C du 8 janvier 1987.
[106] Circulaire ministérielle n° NOR IOCD11/21246C du 29 juillet 2011.
[107] Au 1er janvier 2023, ces montants avaient été actualisés[107] respectivement à 496,09 € et 125,98 €.

12 - LE CHANGEMENT D'USAGE DES EDIFICES CULTUELS

Les édifices cultuels désacralisés ou désaffectés constituent une ressource pour les territoires, toujours sous réserve de compatibilités avec l'activité cultuelle antérieure.

Les données recueillies[108] par la conférence des Évêques mettent en évidence :

- 1 679 édifices cultuels actuellement fermés à l'année ;
- 411 édifices cultuels communaux désacralisés entre 1905 et 2023 ;
- 326 édifices cultuels communaux désaffectés entre 1905 et 2023.

Désaffection et désacralisation

L'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, modifiée par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015, définit les conditions mettant fin à l'affectation au culte d'un édifice religieux :

1° Si l'association bénéficiaire est dissoute :

2° Si, en dehors des cas de force majeure, le culte cesse d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs :

3° Si la conservation de l'édifice ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887 et de l'article 16 de la présente loi est compromise par insuffisance d'entretien, et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal ou, à son défaut du préfet :

4° Si l'association cesse de remplir son objet ou si les édifices sont détournés de leur destination ;

5° Si elle ne satisfait pas soit aux obligations de l'article 6 ou du dernier paragraphe du présent article, soit aux prescriptions relatives aux monuments historiques.

Le décret n° 70-220 du 17 mars 1970 portant déconcentration en matière de désaffectation des édifices cultuels a défini que, dans les cas définis à l'article 13 de la loi susmentionnée, la désaffection est prononcée par arrêté préfectoral à la demande du conseil municipal, lorsque la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire a donné par écrit.

En cas de désaccord ou si l'édifice appartient au département ou à l'État, la désaffectation est prononcée par décret en Conseil d'État. Pour tous les autres cas, la désaffectation ne peut être prononcée que par une loi.

Préalablement à une désaffection, pour respecter les dispositions du droit canonique, l'évêque diocésain prend un décret du dit « exécration », qui conduit à la perte du caractère sacré du lieu à travers un acte liturgique spécifique. Il s'agit de la désacralisation.

[108] Conférence des évêques de France, *Les États généraux du patrimoine religieux, les résultats de la grande enquête*, Documents épiscopat, décembre 2024, p. 35-36.

RÉPONSES DES ENTITÉS CONCERNÉES

DESTINATAIRES AYANT PRODUIT UNE REPONSE

Monsieur le Maire de la commune de Sens (89)	p.83
Monsieur le Maire de la commune d'Autun (71)	p.85
Monsieur le Maire de la commune de Tonnerre (89)	p.87
Madame la Maire de la commune de Semur-en-Auxois (21)	p.89
Madame la Présidente du département du Doubs (25)	p.94

DESTINATAIRES N'AYANT PAS D'OBSERVATION

Madame la Présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté
Monsieur le Président du conseil départemental de la Nièvre (58)
Monsieur le Président du conseil départemental de Saône-et-Loire (71)
Monsieur le Directeur général de l'EPCC Saline royale d'Arc-et-Senans (25)
Monsieur le Maire de la commune de Baume-les-Messieurs (39)
Madame la Maire de la commune de Besançon (25)
Madame la Maire de la commune de Dijon (21)
Monsieur le Maire de la commune de Dole (39)
Monsieur le Maire de la commune de Lons-le-Saunier (39)
Monsieur le Maire de la commune de Luxeuil-les-Bains (70)
Madame la Maire de la commune de Montbéliard (25)
Monsieur le Maire de la commune de Montréal (89)
Monsieur le Maire de la commune de Nevers (58)
Monsieur le Maire de la commune de Salins-les-Bains (39)
Monsieur le Maire de la commune de Saulieu (21)

DESTINATAIRE N'AYANT PAS REPONDU

Monsieur le Maire de la commune de Giromagny (90)

Arrivée Greffe le 16.07.2025 - GA250172

Sens, le 16 juillet 2025

Pôle / Direction
Cabinet du Maire
Référence : 20250716
Affaire suivie par : Adrien DUBRASQUET
Tél : 03.86.95.67.00
cabinet@mairie-sens.fr

Monsieur Emmanuel ROUX
Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Bourgogne-Franche-Comté
28-30, rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON Cédex

Objet : Rapport d'observations provisoires intitulé *« Les collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental en Bourgogne-Franche-Comté »*

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu le rapport d'observations provisoires intitulé *« Les collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental en Bourgogne-Franche-Comté »*, élaboré à la suite des travaux de votre juridiction et notamment du contrôle conduit dans notre ville.

Je vous remercie pour la qualité de cette étude, qui met en lumière, avec justesse, les difficultés structurelles rencontrées par les collectivités territoriales dans la gestion de leur patrimoine monumental, et les arbitrages délicats auxquels elles sont confrontées.

Je n'ai pas de remarques particulières à formuler sur vos constats, auxquels je souscris dans l'ensemble. J'observe avec intérêt la manière dont votre rapport souligne le dilemme auquel sont confrontés les exécutifs locaux : devoir engager des opérations de restauration lourdes, coûteuses et incertaines, notamment du fait de procédures complexes et parfois imprévisibles en particulier lorsque l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France est requis, pour des bâtiments dont la valeur d'usage réelle varie fortement. C'est le cas, par exemple, des édifices cultuels, alors même que la pratique religieuse connaît un déclin structurel, et que, dans le même temps, nos concitoyens attendent des efforts significatifs en matière de transition écologique sur des bâtiments non protégés mais essentiels à leur quotidien, comme les écoles ou les équipements sportifs.

Permettez-moi seulement de signaler deux éléments de forme et de fond :

– Une petite erreur de dénomination figure à la page 5 du rapport, où il est mentionné la *communauté urbaine* du Grand-Sénonais. Il convient de lire *communauté d'agglomération* du Grand-Sénonais, sa dénomination juridique exacte.

– À la page 18, vous évoquez à juste titre le rapprochement nécessaire entre l'inventaire comptable et l'inventaire de l'actif patrimonial, dans la mesure où subsistent des discordances dans l'appréhension des monuments historiques appartenant à la commune. Je confirme que cette démarche a bien été engagée, comme cela avait d'ailleurs été mentionné par mes soins dans

Hôtel de Ville
100 rue de la République
CS 70809 - 89108 Sens cedex
courrier@mairie-sens.fr
Tél. 03.86.95.67.00
www.ville-sens.fr

la réponse adressée à votre juridiction à la suite du rapport d'observations définitives sur la gestion de la ville de Sens.

Enfin je souhaiterais ajouter une observation complémentaire, portant sur le périmètre de votre étude. Il me semble en effet que la politique patrimoniale des collectivités locales ne peut être réduite à la seule gestion du patrimoine monumental. L'attachement des habitants au patrimoine naturel mérite d'être pris en compte avec autant de considération. Parcs et jardins historiques, arbres remarquables, alignements végétaux structurants : autant d'éléments qui font pleinement partie de l'identité des territoires, qui suscitent un fort engagement citoyen, et qui, à ce titre, mobilisent des moyens financiers non négligeables pour leur entretien, leur valorisation et leur adaptation au changement climatique. À Sens, nous faisons le choix d'y consacrer une politique volontariste, en réponse aux attentes croissantes de la population en matière de cadre de vie, de renaturation et de confort thermique.

Je forme le vœu que, dans la continuité de vos travaux, ce volet du patrimoine, aujourd'hui encore trop souvent considéré comme secondaire, fasse l'objet d'une attention renforcée dans vos futures investigations. Je suis convaincu que les arbitrages budgétaires auxquels les collectivités sont confrontées ne pourront être pleinement compris que si cette dimension est également intégrée à l'analyse.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Maire,
Premier vice-président
de l'agglomération du Grand Sénonais,

VILLE de SENS * YONNE

Paul-Antoine de Carville

Hôtel de Ville
100 rue de la République
CS 70809 - 89108 Sens cedex
courrier@mairie-sens.fr
Tél. 03.86.95.67.00
www.ville-sens.fr

Crc BFC
Arrivée greffe
19.08.2025
GA250191

autun
CŒUR DE BOURGOGNE

Comité européen
des régions

Vincent CHAUVET
Maire d'Autun
1er vice-président de la Communauté de communes du Grand Autunois Morvan
Président de la Fédération Européenne des Cités Napoléoniennes

Autun le 18 août 2025

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous faire parvenir le rapport d'observations définitives relatif à la politique patrimoniale des collectivités territoriales de Bourgogne Franche-Comté qui salue largement la politique patrimoniale de la commune d'Autun conduite depuis 2018, et je vous en remercie.

La Chambre Régionale des Comptes souligne à juste titre que la ville a réussi à conventionner avec l'Etat sur un haut niveau de subventions pour son patrimoine historique pendant plusieurs années, et note que la ville mobilise dans la durée des financements avec un parfait équilibre dans l'affectation des moyens (24 % des dépenses d'investissements pour une proportion du patrimoine historique représentant 24% du patrimoine total de la commune), à la différence d'autres communes qui sous-investissent de manière chronique dans leur patrimoine historique, et en contradiction avec l'idée qu'Autun dépenserait trop pour ses "vieilles pierres".

Concernant le Panoptique d'Autun - Musée Rolin, la commune, comme le décrit parfaitement le rapport thématique, a en effet su saisir plus vite et plus significativement que d'autres collectivités les opportunités nées des plans de relance nationaux et régionaux post-Covid. Cela a conduit en effet à un taux de subventionnement exceptionnel de plus de 80% (hors mécénat), pour un projet autunois qui capte effectivement près de la moitié de l'ensemble des crédits culturels régionaux du contrat de plan.

Comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes, le reste à charge pour la commune ("seulement 19,85 % du montant total"), soit 6 millions d'euros étalés sur plusieurs exercices, n'obère pas les capacités d'investissement sur les autres projets municipaux.

La fréquentation du futur Panoptique d'Autun - Musée Rolin projetée autour de 50 000 visiteurs en 2028 peut s'apprécier au vu de l'augmentation de la fréquentation de la cathédrale qui dépassera cette année les 100 000 visiteurs, portée notamment par l'ouverture du Trésor géré par la ville d'Autun. Le ratio de 1 à 2 entre la fréquentation d'un site gratuit et d'un musée attenant s'observe de manière générale en France. Par exemple Bibracte, qui accueille chaque année 90 000 visiteurs sur le Mont Beuvray, connaît un nombre d'entrées au musée de 45 000, et ce alors qu'il n'existe ni offre de transport public ni capacité d'hébergement.

.../...

Enfin, le rapport thématique régional, qui souligne l'entretien remarquable par la ville des remparts dont elle est propriétaire, décrit bien les difficultés juridiques concernant la détermination du statut et de la propriété de certains autres tronçons au vu des réparations nécessaires que la ville d'Autun souhaite ardemment voir se réaliser.

Je vous prie d'agréer M. le Président mes plus sincères salutations,

Vincent CHAUVET
Maire d'Autun

Monsieur Emmanuel ROUX
Président de la Chambre régionale
des comptes Bourgogne Franche Comté
28-30 rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON CEDEX

Crc BFC
Arrivée greffe
19.08.2025
GA250189

TONNERRE

Tonnerre, le 13 août 2025

Chambre Régionale des Comptes
Monsieur le Président
28-30, rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON cedex

Dossier suivi par Mathilde Picq
Tél : 03 86 55 49 35
Courriel : dgs@mairie-tonnerre.fr

Référence à rappeler dans toute correspondance :
CC/MP/25-282

Objet : Rapport thématique régional relatif au patrimoine monumental des collectivités territoriales.

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 15 juillet 2025, reçue le 17 juillet 2025, vous avez adressé le rapport thématique régional *« les collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental en Bourgogne-Franche-Comté »*, qui est une synthèse des observations faites par la Chambre à l'issue des contrôles menés auprès de 22 collectivités et organismes dont la commune de Tonnerre.

En préambule, je ne peux que renouveler le constat effectué en janvier 2025 : je regrette que le patrimoine historique des établissements hospitaliers ne soit pas traité dans le cadre de ce rapport :

- D'une part, ces établissements publics locaux font partie du champ de compétence des CRC ;
- D'autre part, les monuments en question sont généralement très anciens ;
- Enfin et surtout, ces établissements n'ont pas pour principale vocation l'entretien de ces monuments. De fait, l'ingénierie et les fonds nécessaires aux opérations d'entretien sont ou seront plus difficiles à mobiliser.

Ce rapport synthétise très justement l'impact d'un patrimoine remarquable sur un territoire : il constitue à la fois un atout et une contrainte (financière) non négligeable.

Atout car il permet indéniablement de mener des politiques de développement culturel et touristique à condition que ces monuments fassent l'objet d'un entretien soigné.

A l'inverse, l'absence de moyens financiers peut constituer un frein ; l'entretien des monuments historiques devenant alors une contrainte pour une collectivité.

L'évolution des modalités d'intervention financière des partenaires institutionnels doit donc être analysée :

- le taux de participation de la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) tend à diminuer ;
- les financements départementaux de l'Etat ne sont plus accordés si la DRAC intervient ;
- la Région Bourgogne Franche-Comté y compris dans le cadre des contrats de revitalisation et les Départements remettent en cause leur financement,

- La situation des finances publiques et les perspectives annoncées sont de nature à renforcer la remise en cause des financements accordés par ces partenaires.

Or, à l'inverse des propos contenus dans le rapport, il ne s'agit pas d'un simple soutien mais d'une contrepartie financière accordée aux communes dans le cadre du transfert de compétence institué en 2009 et, pour les édifices cultuels, de la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905.

En ce sens, le dispositif « Petites Villes de Demain » permet un renforcement de l'ingénierie en n'impactant que partiellement la capacité d'autofinancement des communes, cette ingénierie pouvant être affectée pour partie au service du patrimoine. Il est donc important que cet appui de l'Etat perdure au même titre que les financements publics apportés pour la réhabilitation des monuments historiques.

La Ville de Tonnerre a fait le choix de se concentrer sur son patrimoine remarquable d'importance (églises, marché couvert, crypte saint-Catherine, Fosse Dionne, Fontaine du Pâtis notamment) et n'a pas hésité à céder ou proposer à la vente, certains bâtiments si ceux-ci peuvent être valorisés par des porteurs de projets de droit privé (Hôtel Cœurderoy, maison Thévenin, Hôtel Gauthier de Sibert).

Parmi les monuments inscrits de la ville de Tonnerre, il convient de souligner que le Couvent des Ursulines est mis à disposition de la Région en lien avec sa compétence de gestion des lycées, l'affectataire en a ainsi la responsabilité de sa conservation et la commune n'en assure pas la maîtrise d'ouvrage.

Enfin, les freins à mettre en avant vis-à-vis de la gestion du patrimoine sont également liés à un manque de cohérence au niveau de la réglementation ainsi que des différents instruments pouvant être utilisés par la puissance publique :

- Manque de cohérence de certains labels : exemple : plusieurs dispositifs « Petite Cité de caractère » ayant conduit la Ville de Tonnerre à abandonner le sien :
- Manque de clarté quant à la répartition des compétences entre les intercommunalités et les villes-centres. L'urbanisme n'est pas assez pris en compte par les EPCI sur certains territoires comme à Tonnerre, cette situation contribuant, pour le grand public, à un manque de lisibilité sur le rôle respectif de ces différentes entités.

Conformément aux articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières, je tenais à vous apporter ces quelques précisions dans la perspective de la publication du rapport courant septembre 2025.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes salutations distinguées.

Cédric CLECH
Maire de Tonnerre,

Mairie de Tonnerre - 26, rue de l'Hôtel de ville - 89700 Tonnerre - tél. : 03 86 55 22 55 - www.tonnerre.fr

SEMUR EN AUXOIS

HÔTEL DE VILLE
7bis, place de l'Ancienne Comédie
BP 48 - 21140 Semur-en-Auxois

03 80 97 01 11
accueil@ville-semur-en-auxois.fr
www.ville-semur-en-auxois.fr

Arrivée Greffe CRC BFC le 22.08.2025 - GA 250193

Monsieur Emmanuel ROUX
Président de la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne Franche-Comté
28-30, rue Pasteur - CS 71199
21011 DIJON cedex

Semur-en-Auxois, le 21 août 2025

Affaire suivie par Antoine Blouctet-Ferrain
dgs.semur@ville-semur-en-auxois.fr - 03 80 97 42 51

Objet : **Remarques suite au rapport Thématique régional de la Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté**

Monsieur le Président,

Par courrier, vous m'avez transmis le rapport thématique régional consacré aux « Collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental en Bourgogne-Franche-Comté », auquel notre commune a participé, compte tenu de l'importance de ses enjeux patrimoniaux et financiers.

J'ai trouvé l'objet de cette étude particulièrement opportun et pertinent. En effet, il me paraît nécessaire de revenir sur la notion de patrimoine, sur celle de monument historique et des contraintes qui y sont attachées, ainsi que sur les problématiques d'entretien et de financement qui en découlent. Vous trouverez ci-joint des éléments complémentaires portant sur la définition élargie du patrimoine, sur la conciliation entre patrimoine et transition écologique, ainsi que sur la question des « abords ».

Comme vous le soulignez dans vos conclusions, le poids d'un tel patrimoine est disproportionné pour une ville de notre taille, tant en matière de fonctionnement que d'investissement. Nous espérons ainsi que votre rapport contribuera à une meilleure prise en compte financière de la part de l'État, notamment à travers une majoration de la DGF en faveur des communes patrimoniales.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Bien sincèrement,

MAIRIE DE SEMUR-EN-AUXOIS 21140

Le Maire,
Catherine Sadon

Remarques relatives au rapport thématique régional de la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne-Franche-Comté : Les collectivité territoriales face aux enjeux de leur Patrimoine Monumental en Bourgogne-Franche-Comté

Le rapport relatif à l'enquête sur le patrimoine démontre que la ville de Semur-en-Auxois possède un patrimoine riche et exceptionnel, qui justifie un niveau de protection élevé, impliquant d'importantes contraintes d'urbanisme. La Ville connaît, par de nombreuses études, l'état sanitaire de son patrimoine et réalise un suivi régulier. Toutefois, en raison de moyens financiers limités sur la période concernée, elle n'a pu restaurer son patrimoine comme elle l'aurait souhaité. Malgré l'absence de moyens adéquats, la collectivité a réalisé des travaux d'entretien réguliers et a mis en place une stratégie pertinente de valorisation de son patrimoine.

Je tiens à préciser certains éléments concernant les conclusions de la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport régional.

La notion de Patrimoine et de contrainte patrimoniale

Nous trouvons dommage de limiter l'enquête aux seuls monuments historiques classés ou inscrits. Restreindre les contraintes patrimoniales à ce périmètre est une vision limitée et non représentative de la réalité. En dehors d'un bâtiment classé, il existe également des contraintes et des protections. Une telle approche reviendrait à considérer qu'en dehors d'un bâtiment classé, aucune contrainte ni mesure de protection ne s'applique.

Dans le cas de Semur-en-Auxois, l'existence d'un PSMV (Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur) entraîne une protection élargie. L'ensemble des bâtiments publics et aménagements situés dans le périmètre du SPR (Site Patrimonial Remarquable) sont soumis à l'accord de l'ABF aussi bien pour des aménagements intérieurs qu'extérieurs. Le niveau d'exigence est donc identique pour un monument protégé au titre des monuments historiques et un simple bâtiment inclus dans le SPR. Par exemple, le Donjon est classé, alors que le Logis du Roy ne l'est pas, mais tous deux sont soumis aux mêmes prescriptions patrimoniales, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur.

De la même manière, les surcoûts liés aux contraintes patrimoniales ne concernent pas uniquement les monuments protégés au titre des monuments historiques. Ils concernent aussi les voiries pavées, les aménagements publics et les bâtiments situés dans le périmètre du PSMV, sans pour autant ouvrir droit aux subventions spécifiques accordées aux monuments historiques. Ainsi, l'installation de jeux pour enfants dans la cour de l'école maternelle du Rempart (dans le périmètre) entraîne des contraintes techniques et financières bien plus lourdes que la même opération à l'école Champlon (hors périmètre).

La notion même de « monument historique » est parfois inadaptée car la cartographie est ancienne et ne correspond plus aux réalités d'usage.
La Mairie de Semur-en-Auxois, accolée à la collégiale, n'est pas classée, bien qu'elle partage

avec la collégiale et son cloître des éléments communs de charpente et de maçonnerie. Les deux édifices, étroitement imbriqués constituent un ensemble patrimonial. Il est matériellement impossible de restaurer le cloître et les parties basses de la collégiale sans intervenir simultanément sur la toiture de la mairie. D'autant plus qu'une partie supérieure du toit de la mairie, très dégradée, surplombe directement des sections basses de la toiture de la collégiale et du cloître. Restaurer uniquement la collégiale exposerait inévitablement ce monument à de nouveaux désordres, notamment par des chutes de tuiles provenant de la mairie. Pourtant, récemment l'intégration de la mairie dans le plan de financement de la restauration a été refusée au motif que cette partie des bâtiments n'est pas protégée, ce qui prive la commune du taux de subvention de 90 % applicable aux monuments historiques. Nous avons dû rechercher des financements séparés et scinder les marchés publics, alors qu'il s'agit du même ensemble immobilier et du même projet de restauration.

D'autres cas similaires peuvent être cités :

La tour Margot, classée MH, fait partie intégrante du théâtre qui lui n'est pas classé, alors que les exigences de restauration sont identiques.
La tour de la Prison, classée MH, fait partie de l'école maternelle du Rempart (dortoirs et salle de vie), soumise elle aussi aux mêmes obligations sans bénéficier des avantages financiers liés au classement.

La DRAC refuse d'étendre le périmètre de protection ou de classer de nouveaux bâtiments, au motif que le PSMV offre déjà un niveau de protection équivalent. Cela est vrai sur le plan réglementaire, mais ne permet pas de bénéficier des subventions majorées liées au classement MH.

Au total, sur 32 ensembles immobiliers ou bâtiments publics de la commune, 24 sont inclus dans le PSMV, soit 75 % de notre patrimoine bâti qui est soumis à de fortes contraintes patrimoniales. Pourtant seules les 4 tours et la collégiale bénéficient de subventions supplémentaires ou de taux bonifiés.

Ainsi, lorsque l'on évoque le coût d'entretien du patrimoine protégé, il serait pertinent de prendre en compte l'ensemble des bâtiments situés dans le périmètre du SPR, et pas uniquement les monuments historiques classés. En effet, l'entretien et le fonctionnement d'un bâtiment scolaire accolé à une tour médiévale ne peuvent être comparés à ceux d'une école moderne.

Le coût de gestion courante et d'entretien du patrimoine historique, supporté par la commune, est considérable et sans commune mesure avec nos recettes de fonctionnement. Contrairement aux villes touristiques dont les spécificités sont intégrées dans le calcul de la DGF, les villes patrimoniales ne bénéficient aujourd'hui d'aucun mécanisme de prise en compte de leurs contraintes particulières. Pourtant, on ne gère pas une ville historique de haute valeur patrimoniale comme une ville post-industrielle.

Conciliation de la transition écologique et le Patrimoine protégé

Comme précisé précédemment, le PSMV de Semur-en-Auxois protège, de la même manière qu'un monument historique, tous les espaces et bâtiments présents dans le secteur.

Comme pour un monument historique, il n'est pas possible d'y réaliser des travaux d'isolation par l'extérieur et très difficilement à l'intérieur, ni de modifier les combles. L'ensemble des travaux, mêmes intérieurs sont soumis à l'avis de l'ABF, ce n'est pas le cas dans le simple périmètre des abords des monuments historiques. C'est une raison supplémentaire pour que la notion de patrimoine soit prise dans un sens large.

Il n'est donc pas possible de mener des travaux d'amélioration énergétique dans nos bâtiments situés dans le PSMV, même lorsqu'ils ne sont pas contigus à un monument historique. C'est notamment le cas pour l'école primaire du Rempart, le Logis du Roy, l'Office du tourisme, l'Espace Liberté, les locaux de la Police municipale, le Caveau des Maréchaux, le dojo et la salle de karaté, le 43 rue de Vigne, la Maison des Associations, la Maison pour Tous, le gymnase Jean-Louis Pineau, le gymnase Daniel Charles, la salle de gymnastique, ainsi que le musée et la bibliothèque.

Tous ces bâtiments accueillent des services publics, des associations ou des activités. Les enjeux énergétiques sont essentiels pour le confort des usagers, mais il est extrêmement difficile d'y réaliser des travaux d'isolation à cause du règlement du PSMV. Lors des projets de réhabilitation, l'avis de l'ABF a pour principale mission de préserver le patrimoine en ne prenant pas ou peu en compte les enjeux énergétiques ou de confort des utilisateurs.

De plus, certains de ces bâtiments ou ensembles immobiliers sont soumis au décret tertiaire sur la réduction des consommations d'énergie, sans pouvoir bénéficier de dérogations puisqu'ils ne sont pas protégés au titre des monuments historiques, mais uniquement par le PSMV. Cela est incohérent, car le niveau de protection est pourtant le même.

L'absence de notion des abords du PSMV

Comme expliqué dans le rapport, un périmètre de 500 mètres autour d'un monument historique impose aux pétitionnaires de travaux de solliciter l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF), avis qui s'impose ensuite au Maire. Ce périmètre des « abords » a pour objectif d'éviter qu'une construction nouvelle ou une modification d'un bâtiment existant ne vienne altérer le paysage urbain ou la visibilité du monument historique. Il garantit ainsi une cohérence architecturale et permet de prévenir toute atteinte à une « perspective monumentale », selon la jurisprudence de principe Gomel du Conseil d'État.

Or, il n'existe pas de notion équivalente dans le cadre d'un PSMV. Pourtant, le périmètre de cette dernière repose sur des critères historiques et environnementaux cohérents. À Semur-en-Auxois, par exemple, il suit par endroits les limites des anciens remparts, des faubourgs historiques ou encore du Mail, promenade arborée du XVII^{e} siècle.

Cependant, en l'absence de la notion « d'abords », il est possible d'implanter, sans avis obligatoire de l'ABF, une grande surface en face du Mail, à seulement quelques mètres du PSMV. Alors que la notion d'abords permet de préserver la visibilité d'un monument historique, aucune protection équivalente n'existe pour les biens protégés par le PSMV. On peut donc se retrouver dans une situation paradoxale où une construction porterait atteinte à la « perspective monumentale » du Mail, sans qu'il soit possible de s'y opposer.

En matière de protection du patrimoine historique et environnemental au sens du PSMV, il s'agit d'une fragilité majeure. Les contraintes patrimoniales contrôlées par les ABF sont identiques entre un monument historique et un bâtiment situé dans un PSMV, mais sans la même garantie juridique.

Il serait donc nécessaire d'étendre la notion réglementaire et jurisprudentielle des « abords » et de « perspective monumentale » aux ensembles protégés dans le cadre d'un PSMV.

Pour conclure, vous comprendrez à travers ces propos que la notion de patrimoine, ainsi que les contraintes, les enjeux patrimoniaux et financiers qui y sont liés, ne se limitent pas au seul patrimoine monumental. Or, la réglementation environnementale et écologique, tout comme les dispositifs de subventions, ne prennent en compte que les monuments historiques. Cela exclut de fait l'ensemble des bâtiments protégés dans le cadre d'un PSMV, soumis pourtant aux mêmes contraintes patrimoniales, sans qu'ils puissent bénéficier ni des dérogations réglementaires, ni des aides financières supplémentaires. Ainsi, bien que le

niveau de contrainte et de protection soit identique, il existe une rupture d'égalité de traitement entre monuments historiques et bâtiments inclus dans un PSMV. Une situation injustifiée et préjudiciable pour les collectivités et pour l'entretien de ces derniers alors que le niveau de mise en valeur est maximal.

Il convient de rechercher d'autres sources de soutien financier dans un contexte de raréfaction des fonds publics et de difficultés de plus en plus grandes à les mobiliser alors que parfois des questions de sécurité sont en jeu.

Bien sincèrement,

Le Maire,

Catherine Sadon

Doubs
le Département

Besançon, le 27 AOUT 2025

Christine Bouquin
Présidente du Département

Monsieur Emmanuel ROUX
Président
Chambre Régionale des Comptes
Bourgogne-Franche-Comté
28-30 rue Pasteur
21011 DIJON Cedex

Arrivée Greffe CRC BFC le 27/08/2025 - GA 250198

Monsieur le Président,

J'ai bien pris connaissance du rapport public thématique adopté par la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté concernant la gestion et la valorisation du patrimoine historique.

Le Département du Doubs prend acte avec satisfaction des observations le concernant.

Je note en particulier que les pratiques du Conseil départemental du Doubs en matière de schéma directeur immobilier départemental (SDID) sont citées en page 28 à titre d'exemple pour les autres collectivités. Cette reconnaissance conforte le Département dans sa volonté de poursuivre une gestion rigoureuse, transparente et prospective de son patrimoine bâti, dans l'intérêt des habitants et dans le respect des deniers publics.

Nous partageons également les constats exprimés en synthèse (pages 42 et 64) quant à la nécessité d'un soutien renforcé de l'État en la matière. Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, le Conseil départemental du Doubs s'associe pleinement à cette recommandation, considérant que l'appui financier de l'État constitue une condition indispensable pour garantir la conservation et la mise en valeur du patrimoine.

Enfin, le Département souscrit à l'invitation de la chambre à diversifier les usages et à renforcer la valorisation des sites patrimoniaux. Dans cet esprit, des démarches sont engagées autour du Fort Griffon, afin de conjuguer préservation de ce site emblématique et développement de nouveaux usages éducatifs, culturels et citoyens.

Soyez assurée que le Département du Doubs restera attentif aux recommandations de la chambre et poursuivra ses efforts afin de conjuguer exemplarité dans la gestion, valorisation du patrimoine et ouverture vers de nouveaux usages.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Christine BOUQUIN

Hôtel du Département
7, avenue de la Gare d'Eau 25031
Besançon cedex
Tél. : 03 81 25 81 25
Courriel : christine.bouquin@doubs.fr

Chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur

21011 Dijon Cedex

bourgognefranchecomté@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte