



COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

PROPOSITION DE LOI N° 381 (2018-2019) VISANT À MODERNISER LES OUTILS ET LA GOUVERNANCE DE LA FONDATION DU PATRIMOINE

Rapport n° 75 (2019-2020) de M. Jean-Pierre Leleux,
fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Les Français manifestent, depuis plusieurs années, un **intérêt croissant pour la protection du patrimoine**. Sa sauvegarde et sa valorisation contribuent à l'attractivité des territoires, ce qui explique qu'elles soient devenues, en quelques années, de véritables **enjeux de politique publique**.

Créée par la loi en 1996 pour mobiliser les entreprises et le grand public en faveur du patrimoine, en particulier le patrimoine non protégé au titre des monuments historiques sur lequel l'action de l'État est moins centrée, la Fondation du patrimoine suscite de nombreuses attentes. La Cour des

comptes, qui l'a contrôlée à deux reprises depuis 2012, a formulé plusieurs recommandations pour la rendre plus efficace.

Pour lui permettre de **mieux répondre aux enjeux actuels**, cette proposition de loi prévoit de réformer les critères d'octroi de son label, de moderniser sa gouvernance et son fonctionnement et de lui donner de nouvelles marges de manœuvre financières.

Le Sénat estime que ce texte, examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission, est de nature à améliorer la pertinence du label, tout en donnant un nouveau souffle à la Fondation.

Renforcer la pertinence du label « Fondation du patrimoine »

1. Un outil aujourd'hui très contraint

Pour mieux identifier le **patrimoine non protégé** au titre des monuments historiques digne d'intérêt et encourager les propriétaires privés à le restaurer, la Fondation du patrimoine a été autorisée à délivrer un label.

Un **avantage fiscal** lui est associé : il permet aux propriétaires de déduire de leur impôt 50 % du montant des travaux de restauration des parties extérieures, à condition que l'immeuble soit visible de la voie publique. Le taux de la déduction est porté à 100 % lorsque les travaux sont subventionnés à hauteur de 20 % au moins.

Depuis 2005, une **instruction fiscale** a considérablement restreint les conditions d'octroi du label pour l'orienter vers la **sauvegarde du patrimoine rural**, ce qui conduit la Fondation du patrimoine à rejeter la plupart des demandes de labellisation portant sur des immeubles situés dans des

communes de plus de 2 000 habitants, à moins qu'elles ne soient dotées d'un site patrimonial remarquable (SPR).

Les conditions actuelles de délivrance du label

L'instruction fiscale délimite **trois catégories de biens** à rénover susceptibles de bénéficier de l'avantage fiscal :

- les **immeubles non habitables** constituant le « petit patrimoine de proximité » (pigeonniers, lavoirs, fours à pain, chapelles, moulins...), situés aussi bien en **zone urbaine** qu'en **zone rurale** ;
- les immeubles habitables ou non habitables situés dans le **périmètre d'un site patrimonial remarquable** ;
- les immeubles habitables ou non habitables les plus **caractéristiques du patrimoine rural** (fermettes, granges, maisons de village, petits manoirs ruraux, etc.). Ces immeubles se situent, en principe, **en zone rurale**, ce qui correspond, d'après la définition de l'INSEE, aux communes de moins de 2 000 habitants.

Les parcs et jardins en sont expressément exclus.

2. Un seuil trop restrictif pour répondre aux enjeux en matière de protection

Le seuil des communes de moins de 2 000 habitants auquel renvoie l'instruction fiscale **exclut du bénéfice du label une partie du patrimoine rural**, également présent dans des communes de plus grande dimension. Cet effet de seuil met en lumière les difficultés soulevées par la définition de la ruralité donnée par l'Insee, déterminée uniquement par opposition aux communes urbaines, au risque de ne pas correspondre à la réalité rurale.



Source : Fondation du patrimoine

Ce seuil permet aussi difficilement de couvrir le **patrimoine non protégé**, qu'il soit **urbain**, (patrimoine de la reconstruction, patrimoine du XX^e siècle...) **ou industriel**.

Il empêche d'utiliser le label comme outil de **revitalisation des centres bourgs et des centres villes**, dès que les immeubles considérés ne sont situés, ni dans une commune de moins de 2 000 habitants, ni dans une zone couverte par un SPR.

Les sites patrimoniaux remarquables (SPR)

Créés par la loi du 17 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine en remplacement de trois anciens dispositifs de protection (secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP), les SPR ont vocation à **protéger et mettre en valeur des ensembles urbains et paysagers d'intérêt majeur**. Ils peuvent concerner des villes, villages ou quartiers, mais aussi les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur.

La France compte aujourd'hui plus de 860 SPR qui concernent des centres urbains (Marseille, Bordeaux), des quartiers (Angoulême, Guérande) ou des villages (Saint-Benoît-du-Sault, Saint-Aignan-sur-Cher).

3. Les modifications apportées par le Sénat

a) Élargir l'éligibilité au label

Aujourd'hui limitée par l'instruction fiscale aux seuls immeubles bâtis non protégés au titre des monuments historiques, le Sénat a élargi l'éligibilité au label aux **immeubles non bâtis**, permettant ainsi d'intégrer les parcs et jardins au dispositif, comme l'imaginait d'ailleurs le législateur lors de la création de la Fondation en 1996.

b) Étendre le périmètre géographique

Tout en se refusant à supprimer toute condition géographique à l'octroi du label, en raison de l'augmentation massive du coût qui en découlerait pour les finances publiques, susceptible de fragiliser le maintien de l'avantage fiscal, le Sénat a étendu aux **communes de moins de 20 000 habitants** le périmètre dans lequel la Fondation est autorisée à délivrer son label.

Ce nouveau seuil présente l'avantage de mieux couvrir l'ensemble du territoire à dominante rurale. Il correspond au seuil d'éligibilité des communes à la dotation d'équipement aux territoires ruraux et à la dotation de solidarité rurale.

Il pourra concourir à la restauration du patrimoine privé dans plusieurs villes sélectionnées dans le cadre du plan « Action cœur de ville », ainsi que dans les communes concernées par le futur programme « Petites villes de demain ».

Le Sénat a conservé la possibilité d'octroyer le label aux immeubles situés dans le périmètre d'un **site patrimonial remarquable** et l'a étendue aux immeubles situés dans le périmètre d'un **site classé au titre du code de l'environnement**, quel que soit le nombre d'habitants des espaces concernés.

Compte tenu des effets positifs de l'avantage fiscal sur la restauration du patrimoine non habitable, pour lequel les propriétaires privés ont peu d'intérêt à engager une dépense, le Sénat a prévu une **dérogation en faveur des immeubles non habitables** afin de faciliter leur labellisation, sans aucune restriction tenant à leur implantation géographique ou au nombre d'habitants.

c) Préserver le rôle de la Fondation en direction du patrimoine rural

La **disparition de la réserve parlementaire** en 2017 a privé les communes, en particulier rurales, et les associations d'un outil précieux pour la sauvegarde du petit patrimoine. L'extension du périmètre géographique du label ne doit pas se traduire par une évolution des priorités de la Fondation aux dépens de la protection du patrimoine rural, domaine dans lequel son action reste la plus décisive et la plus attendue.

C'est pourquoi le Sénat a introduit une disposition imposant que **la moitié des immeubles labellisés par la Fondation chaque année appartiennent au patrimoine rural**. La Fondation ne devrait pas rencontrer de difficultés pour sa mise

en œuvre, ayant apporté des garanties sur sa capacité à doubler le nombre de labels qu'elle délivre chaque année (environ 1 300 aujourd'hui) et à piloter dorénavant la délivrance des labels.

d) Conforter l'intérêt public de l'avantage fiscal

Afin de garantir l'intérêt public de la labellisation, comme la qualité des immeubles labellisés et des travaux entrepris, le Sénat a fixé deux conditions supplémentaires pour le bénéfice de l'avantage fiscal associé au label :

– l'immeuble concerné doit être **visible de la voie publique** ;

– la Fondation doit s'engager à prendre en charge au moins **2 % du montant total des travaux**.

Redonner du souffle à la Fondation du patrimoine

1. Les capacités financières de la Fondation

a) Des ressources fragiles

Si les ressources provenant du mécénat progressent grâce au dispositif fiscal avantageux mis en place en France depuis 2003, dont la préservation revêt pour elle un caractère essentiel, les ressources publiques que la Fondation tire de la fraction du produit des successions en déshérence qui lui est attribuée chaque année ne cessent de reculer.

b) De nouvelles marges de manœuvre

Grâce aux dispositions de la loi « PACTE » du 22 mai 2019, la Fondation devrait pouvoir détenir plus facilement des **actions** et des **parts sociales d'entreprises** dont ces dernières lui feraient don.

c) La question de la réaffectation des dons

En revanche, elle a récolté près de 10 millions d'euros lors de souscriptions populaires pour des projets désormais achevés ou caducs qu'elle ne peut pas réaffecter à d'autres projets de sauvegarde du patrimoine, faute d'avoir obtenu l'accord des donateurs et du porteur de projet initial pour procéder à cette réaffectation sur un projet donné. Il apparaît inacceptable que les dons ainsi collectés, pour lesquels les donateurs ont bénéficié d'un avantage

fiscal, soient immobilisés plutôt que de servir l'intérêt général. Le Sénat a adopté un **mécanisme permettant à la Fondation du patrimoine de réaffecter ces dons** d'un commun accord avec le porteur de projet initial lorsque cela s'avère possible.

2. Un conseil d'administration plus efficace

Face au caractère pléthorique de l'actuel conseil d'administration de la Fondation, qui nuit à la qualité des échanges et à la prise de décision en son sein, le Sénat s'est montré favorable à une réforme permettant de **réduire l'effectif** de ce conseil et d'**en rapprocher la composition de celle des autres fondations reconnues d'utilité publique** (FRUP). Les statuts-types imposent que l'effectif du conseil d'administration d'une FRUP soit compris entre 9 et 15 membres.

Le Sénat s'est néanmoins montré soucieux d'attribuer une majorité des sièges aux représentants de la sphère privée, de garantir la présence d'un **représentant des communes rurales** au sein de ce conseil et de maintenir la présence d'un **représentant des associations nationales de sauvegarde du patrimoine** en son sein au regard de l'appui qu'elles apportent à la Fondation dans les territoires.

Le conseil d'administration de la Fondation du patrimoine aujourd'hui		Le conseil d'administration figurant dans la proposition de loi initiale		Le conseil d'administration tel qu'il résulte des travaux du Sénat	Les statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique
12 représentants des fondateurs	⇒	8 représentants des fondateurs et mécènes	⇒	Un collège des fondateurs, mécènes et donateurs	Un collège des fondateurs
3 personnalités qualifiées désignées par l'État - 1 par le ministère de la culture - 1 par le ministère de l'environnement - 1 représentant de l'Institut de France nommé par le Premier ministre	⇒	2 personnalités qualifiées désignées par l'État	⇒	Un collège des personnalités qualifiées cooptées par les membres du conseil d'administration	Un collège des personnalités qualifiées cooptées par les membres du conseil d'administration
2 parlementaires : - 1 député - 1 sénateur	≡	2 parlementaires : - 1 député - 1 sénateur	⇒	✗	Un collège des membres de droit représentant l'intérêt général ou collège des partenaires institutionnels
3 représentants des collectivités territoriales : désignés par les associations d'élus - 1 AMF - 1 ADF - 1 ARF	⇒	3 représentants des collectivités territoriales dont au moins un émane d'une collectivité adhérente	⇒	Un collège des collectivités territoriales Permettant d'assurer la représentation des communes rurales, des communes, des départements et des régions	<i>Ont vocation à y siéger : des agents de l'État, des représentants des collectivités territoriales et, éventuellement, des membres des assemblées parlementaires, des juridictions, des inspections générales, des autorités administratives indépendantes...</i>
3 représentants des adhérents	⇒	✗	⇒	1 représentant des associations nationales de sauvegarde du patrimoine	LE CA peut aussi comprendre un collège des salariés, un collège des amis, un collège des donateurs et mécènes...
✕ Un président susceptible d'être choisi en dehors du conseil	≡	✕ Un président susceptible d'être choisi en dehors du conseil	⇒	✕ Le Président de la fondation est obligatoirement choisi parmi les membres du CA	<i>Le Président de la fondation est obligatoirement choisi parmi les membres du CA</i>

Pour consulter le compte rendu de la réunion de la commission de la culture consacrée à l'examen de cet avis, rendez-vous à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191014/cult.html#toc4>



Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Présidente :
Catherine Morin-Desailly
Sénatrice
de la Seine-Maritime (UC)



Rapporteur :
Jean-Pierre Leleux
Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.23 - secretariat-afcult@senat.fr