

1. La problématique du financement du patrimoine architectural

1.1. Introduction

Cet ouvrage, s'inspirant d'exemples d'Europe et d'Amérique du Nord, a pour but d'identifier les mécanismes permettant de mobiliser des ressources financières destinées à la conservation, la restauration, la rénovation et la gestion du patrimoine architectural.

Cela passe par le développement de l'investissement privé qui ne peut se faire qu'en intégrant des objectifs de rentabilité, moteurs du libre fonctionnement du marché.

Pour qu'une stratégie de financement s'inscrive dans la durée, il convient de la fonder sur des mécanismes fiscaux et des politiques de crédit qui incitent moins à construire des immeubles neufs qu'à conserver, utiliser et rénover le patrimoine architectural, que ce soit dans le cadre de politiques du logement, de création d'activités commerciales ou de services. Il s'agit, en somme, de promouvoir l'idée d'un patrimoine « vivant » plutôt qu'un patrimoine « muséifié ». La plupart des bâtiments historiques devraient pouvoir procurer des avantages, notamment financiers.

Il est indéniable, cependant, que le recours à des fonds privés pour la rénovation du patrimoine a ses limites. Notamment, les établissements de crédits (les banques, par exemple) seront réticents à accorder des prêts pour des travaux dans des immeubles anciens, étant donné les risques inhérents à ce type de construction par rapport à l'immobilier neuf.

Le facteur de risque peut néanmoins être réduit si une subvention, ou une garantie, vient compléter le financement privé. Les investisseurs privés (y compris les propriétaires de biens protégés) seront alors davantage disposés à financer des travaux de rénovation. Par ailleurs, dans les pays dont la politique de prêts au logement a privilégié les constructions neuves, il importe de créer un cadre plus favorable au marché de la rénovation, celle-ci pouvant avoir des retombées socio-économiques et culturelles quand elle porte sur des biens ayant une valeur patrimoniale reconnue. Il s'agirait ainsi de permettre au marché du neuf et à celui de l'ancien de fonctionner sur un pied d'égalité.

Les limitations d'origine légale qui portent sur le droit de propriété et sur les investissements peuvent aussi avoir un effet dissuasif pour des investisseurs potentiellement intéressés par le patrimoine architectural. Dans un marché libre, tous les investisseurs potentiels devraient être encouragés.

Dans certains pays, les institutions et dispositions législatives nécessaires pour ouvrir les marchés à la concurrence sont encore embryonnaires. De plus, dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, la question de la restitution des biens fonciers, bâtis ou non, n'est pas encore réglée – et les pouvoirs publics hésitent parfois à rendre des biens du patrimoine à des propriétaires privés, de crainte que le secteur privé ne se défausse ensuite de sa responsabilité de sauvegarder ces biens.

Par ailleurs, des raisons culturelles, philosophiques ou politiques expliquent parfois la réticence de certains pays à autoriser l'intervention d'investisseurs étrangers. En mettant en place des réglementations et des politiques appropriées de protection du patrimoine, il devrait néanmoins être possible de faire en sorte que tous les propriétaires et utilisateurs potentiels, nationaux ou étrangers, soient astreints aux mêmes dispositions légales et bénéficient des mêmes incitations financières.

1.2. Le patrimoine : un financement problématique

Les budgets publics consacrés au financement du patrimoine bâti sont, on le sait, limités. Sachant aussi que les pouvoirs publics ne sont pas, dans leur majorité, en mesure d'apporter toutes les ressources nécessaires ou souhaitables, et compte tenu des autres besoins de la société qu'il convient également de satisfaire, il faut trouver les arguments destinés à persuader les gouvernements d'accorder au patrimoine une part plus importante du budget de l'Etat. Dans ce contexte, il convient d'analyser les avantages directs et indirects découlant du soutien financier au patrimoine.

Des études réalisées par ICOMOS (International Council on Monuments and Sites – Conseil international des monuments et des sites) et certains pays (notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis), reprises par l'Union européenne, montrent que l'investissement dans le patrimoine culturel peut procurer des bénéfices directs (conservation, restauration et rénovation des biens en vue de leur préservation à long terme) et indirects. Parmi ces derniers, on peut citer l'apparition

d'espaces de vie et de travail nouveaux et les recettes fiscales que cela génère, la promotion de techniques d'artisanat d'art et des artisans qui les pratiquent (ainsi que les recettes fiscales générées par ces activités), ou encore les emplois, les revenus et les recettes fiscales générés par le tourisme, ainsi que l'amélioration des infrastructures et de l'environnement. Autant d'avantages qui profitent à l'ensemble de la société. De plus, ces études ont toutes montré que l'investissement de fonds publics dans la préservation du patrimoine génère habituellement des investissements considérablement plus importants provenant de fonds privés (et autant de recettes fiscales supplémentaires) qui apportent des avantages à la fois au patrimoine bâti et à la société.

Ce type d'études qui met l'accent sur les avantages globaux qui peuvent être obtenus sert désormais d'argument pour l'obtention des aides publiques. Cependant, il est important que le financement obtenu procure des avantages au plus grand nombre (au lieu de cibler le patrimoine bâti le plus important, on pourra privilégier les constructions en péril). La rénovation de bâtiments anciens peut, par exemple, permettre à des personnes d'être mieux logées, tout en préservant le patrimoine historique. Ainsi, si l'on peut faire valoir que la préservation du patrimoine architectural aura des retombées pour toute la société (au lieu d'être l'activité d'une élite, et réservée à quelques-uns), on aura de meilleures chances d'obtenir un soutien financier des pouvoirs publics.

Il pourrait être utile d'élaborer des « indicateurs » permettant de mesurer les avantages, pas seulement liés à la préservation du patrimoine, qui peuvent découler d'un soutien financier. Ces indicateurs pourraient faire l'objet d'une analyse statistique et être présentés lors de l'examen des budgets publics. Il faudrait prendre en compte l'impact d'un soutien financier sur le tourisme culturel, le développement d'entreprises, la création d'emplois, de logements, d'immeubles de bureaux, les avantages procurés par une meilleure qualité de l'environnement, ainsi que les recettes fiscales qui pourraient en dériver.

1.3. Programmes, stratégies et mesures publiques incitatives pour la préservation et la mise en valeur du patrimoine historique architectural

Pour encourager la conservation, la restauration et la rénovation du patrimoine historique, les pouvoirs publics ont le choix entre deux grandes orientations : la première implique des politiques et des

mesures destinées à encourager le secteur privé à investir dans le patrimoine architectural (l'approche dynamique). La seconde découle du fait que, sans une aide des pouvoirs publics, le secteur privé peut décider que l'investissement ne se justifie pas sur le plan économique. Il est alors nécessaire de mettre en place des incitations financières et des subventions (l'approche incitative).

Conjuguées, ces deux formes d'intervention peuvent très efficacement encourager l'investissement. Certains pays ont ainsi mis en place des mécanismes ciblés sur des secteurs d'intérêt architectural, culturel et historique, sous la forme de partenariats dans lesquels les collectivités locales doivent, si elles veulent obtenir une aide financière publique, établir un plan de revitalisation axée sur le patrimoine. Si l'on en croit les expériences déjà menées, ces programmes peuvent mobiliser jusqu'à plus de six fois le montant des aides publiques initiales par le biais d'investissements provenant notamment de partenaires du secteur privé.

La conservation du patrimoine repose sur toute une série de valeurs à la fois culturelles et socio-économiques, chacune devant être prise en compte. En général, les autorités de tutelle intégreront pleinement les valeurs culturelles dans leurs travaux de conservation du patrimoine architectural. Quand un projet bénéficie de fonds publics, les valeurs culturelles sont respectées. En revanche, lorsque l'initiative vient du secteur privé, où il est très important d'assurer un minimum de rentabilité, les valeurs culturelles risquent de passer au second plan derrière la réduction des coûts et la mise en valeur du potentiel économique. Il conviendra alors de trouver impérativement un équilibre entre ces objectifs divergents.

Si l'on veut que la conservation du patrimoine s'inscrive sur le long terme, il est nécessaire de prendre en compte les besoins de toutes les parties, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, du secteur privé ou du public. Il faut définir des grandes orientations qui répondront à deux problématiques : d'une part, créer un cadre propice au lancement de projets de protection du patrimoine architectural, d'autre part, lorsque des incitations financières sont prévues, s'assurer que les mécanismes de protection et de mise en valeur du patrimoine sont utilisés de manière ciblée.

Le patrimoine véhicule, de manière générale, des valeurs très variées (culturelles, esthétiques, éducatives, économiques, fonctionnelles, sociales, etc.) qui ne sont pas pour autant contradictoires. Il y a parfois

une certaine marge de manœuvre pour négocier des changements (certains bâtiments sont davantage adaptables que d'autres). En définitive, les autorités compétentes en matière de patrimoine et d'urbanisme et les parties prenantes, bénéficiaires des mesures, doivent trouver un terrain d'entente pour que le principal objectif de la protection du patrimoine soit atteint : à savoir promouvoir le patrimoine architectural et créer, ou transmettre, un patrimoine vivant.

1.4. Sensibilisation

Un certain nombre d'obstacles, nés soit de l'absence de structures administratives adaptées, soit d'une complexité excessive (notamment sous forme de restrictions et de limitations), empêchent le démarrage de projets.

Il est donc essentiel de mettre en place une politique de sensibilisation qui mette l'accent sur le potentiel économique des biens afin d'encourager les propriétaires et les professionnels de l'immobilier à investir dans la conservation et la rénovation des ressources existantes. Par exemple, l'administration centrale chargée du patrimoine culturel ou les services municipaux responsables de l'urbanisme pourraient être encouragés à établir un registre des bâtiments historiques en danger sur leurs territoires indiquant sommairement leur situation et s'ils sont occupés ou non.

L'existence de registres de ce type sera utile à qui cherche des opportunités d'investissement dans le domaine du patrimoine architectural bâti et attirera l'attention là où les fonds sont les plus nécessaires. De plus, des études subventionnées, visant à encourager l'entretien régulier des bâtiments afin d'éviter de lourds travaux de restauration pouvant nuire à l'authenticité, peuvent venir compléter les programmes d'aide publique.

1.5. Préconisations du Conseil de l'Europe en matière de financement et de fiscalité

Cette publication s'appuie sur des recommandations, des résolutions et des conventions qui ont cherché à sensibiliser sur les formes d'intervention pouvant être utilisées en matière de patrimoine architectural. Elles sont résumées ci-après.

La première approche du Conseil de l'Europe portant sur les questions financières s'est faite à travers la Résolution (66) 20 concernant la réanimation des monuments (adoptée par les Délégués des Ministres le 29 mars 1966). Elle incitait les gouvernements à mettre en place des mesures fiscales (réductions d'impôts) et financières (prêts et subventions) afin d'aider les propriétaires de monuments, et autres organismes intervenant dans le secteur, à protéger le patrimoine architectural.

A la suite des débats sur les questions de financement lors du Congrès sur le Patrimoine architectural européen (Amsterdam, 21-25 octobre 1975), ayant abouti notamment à la Déclaration d'Amsterdam, une description plus poussée des mesures financières possibles avait alors été présentée dans la Résolution (76) 28 sur l'adaptation des systèmes législatifs et réglementaires aux exigences de la conservation intégrée du patrimoine architectural (adoptée par le Comité des Ministres le 14 avril 1976).

Ces mesures encourageaient, dans le cadre des politiques budgétaires nationales, la réaffectation de fonds, jusque-là accordés à des programmes de développement et de construction, en faveur de programmes de rénovation du patrimoine architectural. Cette réaffectation était obtenue en utilisant des mécanismes d'aide financière publique et des dispositions concrètes destinées à soutenir des éléments de patrimoine gérés par les pouvoirs publics et des propriétaires privés. Ces mesures prévoyaient :

- le financement d'études préliminaires (pour recueillir les informations nécessaires à l'établissement de programmes de conservation intégrée de monuments et groupes de bâtiments);
- des aides financières (remboursables ou non) destinées à aider les propriétaires publics et privés à restaurer ou rénover des bâtiments;
- des dégrèvements fiscaux destinés à permettre aux propriétaires de consacrer plus de moyens aux travaux d'entretien et de conservation (notamment des dégrèvements de taxes foncières, la possibilité de déduire le coût des travaux d'entretien et de restauration de l'impôt sur le revenu et des réductions des impôts locaux);
- et l'établissement d'un fonds de roulement (*revolving fund*).

Par ailleurs, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Convention de Grenade, STE n° 121, Grenade, 3-4 octobre 1985) demandait que des mesures financières concernant

le patrimoine architectural soient introduites dans les législations des Etats signataires.

En vertu des articles 6.1 et 6.2 de cette convention, chaque Partie doit mettre en place les mesures appropriées de soutien financier, notamment des mesures fiscales si nécessaires. Le rapport explicatif (Commentaires sur les dispositions de la convention, article 6) de la Convention de Grenade souligne qu'une part encore plus importante de la conservation du patrimoine devrait être assumée par l'ensemble de la collectivité « et ne saurait être assurée par les seuls pouvoirs publics ».

L'article 14 de la convention est en outre consacré à la nécessité de promouvoir le développement :

- du mécénat ; et
- des associations à but non lucratif.

Par la suite, des mesures d'appui financier figurent dans la Recommandation n° R (91) 6 relative aux mesures susceptibles de favoriser le financement de la conservation du patrimoine architectural (adoptée par le Comité des Ministres le 11 avril 1991) et ont été détaillées un peu plus tard dans une publication du Conseil de l'Europe intitulée *Patrimoine architectural: quel financement?* Ces mesures, synthétisées dans le volume II (« Examen des politiques et de la pratique ») accompagnant le recueil de textes du Conseil de l'Europe en matière de patrimoine culturel (R. Pickard, *Patrimoine culturel européen*), étaient les suivantes :

i. Mesures administratives

Pour créer des conditions propices au lancement de projets de conservation, on peut envisager les mesures suivantes :

- adoption d'une stratégie en matière de planification urbaine destinée à informer et à sensibiliser les investisseurs potentiels quant aux ressources existantes afin d'exploiter le patrimoine ;
- mise en œuvre d'une politique de développement urbain et de planification suffisamment flexible pour concilier les impératifs culturels de la conservation avec la nécessité de rentabiliser un projet. Cette approche peut être liée à l'adoption de plans de gestion pour des zones dont l'importance est reconnue ;
- simplification des procédures administratives, par exemple utilisation d'un formulaire unique pour les permis et les autorisations ;

- désignation de coordinateurs de projet et d'intervenants sur le terrain, représentant si possible les partenaires du public et du privé, entièrement responsables d'un projet et en mesure de surmonter les complexités administratives et financières auxquelles se heurte tout grand projet, toute grande stratégie, en matière de conservation ;
- préparation d'une évaluation financière structurée pour chaque projet d'entretien et de restauration, par le recours à des techniques modernes de gestion des sites bâtis. Cette approche peut être liée à l'utilisation de plans de gestion pour des monuments uniques ;
- adoption, lorsque la réglementation des baux relève des pouvoirs publics, d'une politique qui ne soit pas décourageante pour les investisseurs privés.

ii. Mesures d'intervention

Il conviendrait de créer des structures juridiques pour mobiliser les investisseurs, encourager le réinvestissement des bénéficiaires dans de nouvelles opérations de conservation, ou permettre le lancement de programmes d'entretien et de restauration de bâtiments accordant à l'opérateur le droit d'usage du bâtiment tout en préservant les droits du propriétaire. Parmi ces structures juridiques, il convient de citer, par exemple :

- des fonds de roulement financés par des capitaux publics et privés qui, conjugués à d'autres mesures financières, permettront soit de drainer des capitaux supplémentaires et de recharger automatiquement le fonds par le biais d'un mécanisme de crédit spécifique, soit, une fois vendus les bâtiments restaurés, de réinvestir les bénéficiaires dans de nouveaux projets ;
- des programmes d'amélioration de l'habitat qui, en combinant des aides financières de l'Etat, des collectivités locales et des organismes publics responsables du logement social, encourageront les propriétaires à moderniser leurs biens tout en garantissant des loyers modérés ;
- un système de crédit-bail permettant le transfert de la propriété d'un bâtiment à une société spécialisée qui gèrera et financera l'opération, puis relouera le bâtiment restauré aux anciens propriétaires ;
- un système de « bail à rénovation » dont l'objectif sera de remettre sur le marché des logements vétustes inoccupés du fait de leur état : le locataire réalisera les travaux, puis le bien sera retransféré au propriétaire après une période donnée.