



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



## **Travaux d'évaluation des politiques publiques**

### **Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des Monuments Historiques**

#### **DIAGNOSTIC**

*CIMAP du 2 avril 2013*

# SOMMAIRE

## **1 – Les périmètres, méthode de travail et objectifs de l’observatoire**

### **1.1 – Rappel des principes de la réforme dans les trois champs couverts par l’évaluation**

*Axe 1 : Maîtrise d’ouvrage*

*Axe 2 : Maîtrise d’œuvre*

*Axe 3 : Contrôle scientifique et technique*

### **1.2 – La méthodologie de travail de l’observatoire : groupes de travail et travaux annexes**

### **1.3 – Les participants**

## **2 – Les constats dans les trois champs d’observation**

### **2.1 – Les difficultés constatées dans le champ de la maîtrise d’ouvrage**

*1. La question de l’AMO et de l’accompagnement du maître d’ouvrage dans le temps et dans le contenu de l’opération de restauration*

*2.. La difficulté à boucler le financement des opérations conduit à devoir prévoir une surprogrammation qui entraîne une surcharge de travail dans les DRAC*

*3. La question de la mise à disposition de l’information et de la documentation existante*

### **2.2 – Les difficultés constatées dans le champ de la maîtrise d’œuvre et des prestataires**

*1. Conditions des mises en concurrence des maîtres d’œuvre*

*2. Contenu du contrat de maîtrise d’œuvre*

*3. Conditions des mises en concurrence des entreprises*

### **2.3 – Les difficultés constatées dans le champ du contrôle scientifique et technique**

*1. Le rôle des différents acteurs du CST*

*2.. Mise en oeuvre du CST*

*3. Contenu et bornes du CST*

## **3 - Conclusion**

Suite à l'importante réforme lancée en 2005 sur les monuments historiques, une instance d'observation a été constituée afin d'assurer un suivi et, le cas échéant, de faire des propositions d'amélioration de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation en matière de travaux sur les monuments historiques.

L'observatoire a été installé le 13 mai 2011.

Les enjeux de la réforme étaient et demeurent extrêmement importants au regard du positionnement des collectivités territoriales et de la décentralisation.

Il s'agissait également de redéfinir et de clarifier les rôles respectifs des acteurs du patrimoine et de recentrer l'État sur des missions régaliennes d'expertise et de contrôle tout en affirmant que la conservation des monuments historiques est d'intérêt général et justifie un traitement spécifique.

Dès l'origine il a été entendu que la mise en œuvre de cette réforme reposerait largement sur une bonne coopération et articulation des services déconcentrés du ministère pour des missions nouvelles ou en tout cas redéfinies.

Les travaux de l'observatoire n'ont pas démenti cette perception en identifiant les besoins de précision, les points de blocage ou d'incompréhension entre les différents acteurs, les difficultés de positionnement face à de nouveaux comportements à acquérir ou à affronter, ainsi que les synergies nouvelles à mettre en place et développer.

Au-delà des constats largement partagés, il s'est agi au gré des échanges et des travaux d'essayer collectivement de proposer des outils, un accompagnement, une clarification des textes ou des organisations au regard de chaque interrogation et de mutualiser les pratiques ou les solutions déjà mises en œuvre localement, susceptibles de l'être, en tout cas de les partager.

## **1 – Les périmètres, méthode de travail et objectifs de l'observatoire**

### **1.1 – Rappel des principes de la réforme dans les trois champs couverts par l'évaluation**

#### ***Axe 1 : Maîtrise d'ouvrage***

La réforme permet d'affirmer la maîtrise d'ouvrage des travaux comme une prérogative du propriétaire, personne publique ou privée ou de l'affectataire domanial.

En application de l'article L.621-29-2 du code du patrimoine, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 8 septembre 2005, les services de l'État peuvent apporter à titre gratuit une assistance à la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires de monuments historiques et aux affectataires domaniaux de monuments.

Les propriétaires ne satisfaisant pas aux critères d'une assistance gratuite peuvent solliciter une assistance payante, sous réserve qu'ils établissent la carence de l'offre privée ou publique.

Le décret n° 2009-748 du 22 juin 2009 relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État chargés des monuments historiques distingue l'assistance à maîtrise d'ouvrage à titre gratuit de celle à titre onéreux.

### **Axe 2 : Maîtrise d'œuvre**

La réforme instaure la fin du monopole territorial des architectes en chef pour la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments n'appartenant pas à l'État mais oblige le propriétaire d'un immeuble classé à recourir, pour la maîtrise d'œuvre des travaux, à des catégories de professionnels qualifiés déterminées par décret.

L'objectif de maintenir une maîtrise d'œuvre qualifiée, tout en respectant la réglementation européenne, a conduit à exiger un diplôme de spécialisation en architecture mention « architecture et patrimoine » et une expérience professionnelle.

La définition des compétences exigées pour ces interventions est précisée à l'article 4 du décret n°2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques :

*"La maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les immeubles classés n'appartenant pas à l'État est assurée soit par un architecte en chef des monuments historiques, soit par un architecte ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, établi dans l'un de ces États et présentant les conditions requises pour se présenter aux épreuves du concours institué par le 2° du I de l'article 2 du décret du 28 septembre 2007 susvisé ainsi que celles requises pour être inscrit à un tableau régional de l'ordre des architectes en vertu des dispositions de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1977 susvisée."*

### **Axe 3 : Contrôle scientifique et technique**

La réforme redéfinit, à travers la notion de contrôle scientifique et technique, les missions de l'État sur le contrôle des travaux de restauration et d'entretien sur les objets et immeubles protégés.

L'ordonnance 2005-1128 du 8 septembre 2005 a ainsi modifié en profondeur le livre VI du code du patrimoine, afin de faire évoluer la notion de «surveillance» des travaux telle qu'elle pouvait apparaître dans la loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques.

Le décret n° 2009-750 du 22 juin 2009 relatif au contrôle scientifique et technique des services de l'État sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits dispose à son article 1 que le contrôle scientifique et technique a pour objet de :

*" vérifier périodiquement l'état sanitaire des monuments historiques et les conditions de conservation de ces monuments de façon à assurer leur pérennité, vérifier et garantir que les interventions sur les biens classés et inscrits sont compatibles avec le statut de monument historique qui leur est accordé, vérifier que les déplacements d'objets mobiliers classés ou inscrits se déroulent dans des conditions assurant leur bonne conservation "*

## **1.2 – La méthodologie de travail de l’observatoire : groupes de travail et travaux annexes**

Des groupes de travail ont été mis en place pour chaque champ de la réforme.

Parallèlement et en complément des réunions de ces groupes de travail, la sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés a pu mener différents travaux avec notamment une enquête associée à l’Association des départements de France concernant l’exercice de la maîtrise d’ouvrage.

Enfin, l’inspection des patrimoines a mené une réflexion sur le CST, notamment sur la manière dont il était mis en œuvre dans le domaine spécifique des MH au sein de certaines DRAC et une réflexion sur les pratiques d’archivage et de documentation des travaux sur les MH dans les DRAC et les STAP.

Le groupe de travail maîtrise d’ouvrage s’est réuni deux fois (20 janvier et 2 juillet 2012), celui relatif à la maîtrise d’œuvre, trois fois (15 septembre 2011, 6 janvier 2012 et 5 juillet 2012) celui concernant le CST, trois fois (9 décembre 2011, 10 février 2012 et 9 juillet 2012).

Une séance plénière s’est tenue le 14 décembre. Elle a permis d’exposer aux membres de l’Observatoire les éléments de diagnostic issus des groupes de travail.

Une dernière séance s’est tenue le 8 mars 2013 pour valider le diagnostic et évoquer les pistes d’amélioration. L’inspection des patrimoines a présenté les conclusions de ses réflexions sur le contrôle scientifique et technique et sur la problématique de l’archivage et de la documentation dans les DRAC et les STAP.

## **1.3 – Les participants**

L’ensemble des acteurs du secteur des monuments historiques a participé à l’Observatoire à travers les trois groupes de travail réunis entre 2011 et 2012.

Étaient ainsi présents des représentants de l’administration centrale et des services déconcentrés, de l’inspection des patrimoines, des conservateurs régionaux des monuments historiques (CRMH), des conservateurs des monuments historiques (CMH), des ingénieurs, des architectes des bâtiments de France (ABF), des architectes en chef des monuments historiques (ACMH), mais aussi les entreprises au travers du groupement des entreprises des monuments historiques (GMH), les propriétaires privés avec la Demeure historique (DH), les collectivités territoriales avec l’AMF et l’ADF, des établissements publics du MCC, OPPIC, des participations extérieures : la MIQCP, le Ministère de la Justice, un cabinet d’assistance à maîtrise d’ouvrage (AMO) privé spécialisé patrimoine, l’Association « monuments durables ».

## 2 – Les constats dans les trois champs d’observation

### 2.1 – Les difficultés constatées dans le champ de la maîtrise d’ouvrage

Des difficultés touchant à l’exercice même de la maîtrise d’ouvrage, dans le cadre du nouveau rôle des propriétaires, se concentrent sur les petites communes et les propriétaires privés.

Ces difficultés renvoient à 3 questions :

#### 1. *La question de l’AMO et de l’accompagnement du maître d’ouvrage dans le temps et dans le contenu de l’opération de restauration*

\* Le périmètre de l’AMO est différent d’une opération à l’autre et deux types d’AMO sont possibles ou nécessaires :

- une assistance pour la connaissance scientifique du monument historique et de ses besoins.

Ce besoin d’AMO s’exprime, par exemple, à travers l’aide à la rédaction de cahier des charges, de commande d’études ou de diagnostics et est lié au contrôle scientifique et technique.

- une assistance en matière d’ingénierie administrative, notamment pour l’élaboration de marchés publics.

\* Une forte hétérogénéité est constatée dans la mise en oeuvre de l’AMO.

D’une part, l’AMO a été mise en œuvre de manière très hétérogène par les DRAC : l’usage du conventionnement est inégal sur le territoire et varie selon le temps et les moyens que les services peuvent y consacrer.

D’autre part, on constate aussi une grande hétérogénéité des demandes des collectivités, essentiellement les communes, selon leur taille, leurs moyens et leur capacité de faire.

\* Les difficultés d’exercice de la maîtrise d’ouvrage se heurtent aussi à des obstacles exogènes aux DRAC comme la faible prise en compte de cette compétence par les collectivités territoriales, que ce soit au niveau des intercommunalités ou d’autres niveaux de collectivités, alors même qu’on observe un attachement profond des collectivités territoriales à leur patrimoine, ressenti comme un élément identitaire fort.

Parallèlement, on note la très grande faiblesse de l’offre privée d’AMO sur ce secteur, même si certaines associations de propriétaires privés se sont investies dans l’exercice d’une AMO au profit de leurs membres.

\* La diversité de mise en œuvre de l'AMO a plusieurs conséquences :

- en termes de rythme des opérations : on peut observer un ralentissement, le report ou l'annulation de certaines d'entre elles par les propriétaires les plus démunis face à leurs nouvelles responsabilités de maître d'ouvrage ;
- en termes de qualité des projets : pour les projets non accompagnés en amont, les services

constatent que les dossiers sont plus ou moins bien constitués et les études souvent insuffisantes au détriment de l'intérêt patrimonial des monuments.

Ce phénomène constitue un frein à la délivrance des autorisations de travaux et nécessite que les services de l'État les retravaillent avec le maître d'ouvrage, entraînant une perte de temps et d'efficacité.

## **2. La difficulté à boucler le financement des opérations conduit à devoir prévoir une surprogrammation qui entraîne une surcharge de travail dans les DRAC**

La réforme de la maîtrise d'ouvrage s'est heurtée conjoncturellement à un ralentissement des financements provenant des collectivités territoriales (conseils généraux essentiellement) qui amplifie l'allongement du rythme des opérations et donc de la consommation des crédits de paiement.

Ces facteurs ont contraint les DRAC à devoir disposer, en matière de programmation, d'une liste importante d'opérations « de secours » pour neutraliser les reports d'opérations de plus en plus fréquents.

Cette contrainte accentue la charge de travail et la pression sur les DRAC.

À plus long terme, en dépit de l'attention accentuée portée sur les opérations d'entretien, l'état général du parc MH risque de se détériorer et le bilan sanitaire des MH se dégrader entraînant un coût plus élevé pour l'État.

## **3. La question de la mise à disposition de l'information et de la documentation existante**

La diversité de traitement des archives MH a été abondamment discutée lors des groupes de travail et a pu être confirmée à l'occasion d'une évaluation approfondie menée par l'inspection des patrimoines, présentée le 8 mars lors de la validation du présent diagnostic par l'Observatoire.

\* Lorsqu'il était maître d'ouvrage, l'État contrôlait toute la chaîne de l'information patrimoniale, documentation et archives.

La mise en œuvre de la réforme de la maîtrise d'ouvrage a montré, en revanche, une perte de mémoire quant à l'histoire des monuments et aux interventions dont ils ont fait l'objet.

On constate, en effet, une perte et un éparpillement de la documentation et des archives sur les édifices et les travaux effectués.

Or, la réforme met à la charge de l'État une obligation de mise à disposition de l'information existante, tant pour les maîtres d'ouvrage que pour les maîtres d'œuvre, information dont il ne dispose plus systématiquement ou qu'il ne semble plus à même de présenter.

En cas de rupture dans la chaîne documentaire sur les monuments et si la collecte par les DRAC des dossiers documentaires des travaux exécutés n'est pas réalisée dans les conditions prévues par les textes, les interventions sur les monuments protégés seront mal connues et la mémoire des travaux restera incomplète.

Ces carences ont aussi des conséquences importantes en matière de commandes (doublon) des études et donc de financement.

\* De fait, l'étude de l'inspection des patrimoines a montré une prise en compte inégale, selon les DRAC, de la nécessité de traiter les fonds existants avant leur consultation, et l'absence fréquente de locaux et de personnels adaptés.

\* Elle a également mis en lumière la difficulté de collecter ces documents auprès des différents intervenants, architectes, ACMH, maîtres d'ouvrage, entreprises ...

\* Enfin elle souligne la défaillance, dans certains cas, de maîtres d'œuvre, qui font l'impasse sur les recherches en archives pour réduire leurs coûts.

Cette situation entraîne un risque pour la qualité des travaux de restauration, car les projets présentant de graves lacunes dans la connaissance historique et architecturale d'un monument aboutissent généralement à des refus d'autorisation.

Ces refus peuvent générer un risque contentieux lorsque les archives concernant le monument n'ont pu être mises à disposition dans les termes prévus par le code du patrimoine.

Les difficultés constatées quant aux conditions de conservation des archives sur les travaux MH et quant aux conditions de leur mise à disposition montrent qu'il est nécessaire d'aider les DRAC à répondre aux besoins en leur donnant une règle commune.

Si les textes donnent avec précision le cadre réglementaire dans lequel cette mission des services déconcentrés s'inscrit, il reste cependant à améliorer les conditions d'information des maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage prévues et garantir ainsi la pertinence des projets de restauration proposés.

## **2.2 - Les difficultés constatées dans le champ de la maîtrise d'œuvre et des prestataires**

### **1. Conditions des mises en concurrence des maîtres d'œuvre**

L'Observatoire a fait apparaître certaines différences dans l'appréciation rendue par les DRAC sur les

qualifications des maîtres d'œuvre.

Il y a donc une marge de progression pour une évaluation plus homogène des diplômes et expériences présentés par un architecte répondant à un marché public de travaux sur MH.

Cette difficulté est accrue par la réalité de la concurrence dans chaque région et les disparités de répartition géographique des architectes du patrimoine sur le territoire.

## **2. Contenu du contrat de maîtrise d'œuvre**

- dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage État

Lors des groupes de travail, notamment celui concernant la maîtrise d'œuvre, est apparue la demande tant des ACMH que des services déconcentrés de disposer de contrats-type permettant de mieux harmoniser le contenu du contrat des ACMH sur les monuments appartenant à l'État et à ses établissements publics.

Dans la mesure où d'autres départements ministériels sont en charge de monuments protégés au titre des MH, cet effort de cohérence devra concerner l'ensemble de ces acteurs.

La question des missions connexes à celles de maîtrise d'œuvre, comme la sous-traitance, co-traitance ou l'intervention de bureaux d'études a été soulevée et le souhait a été formulé de mieux formaliser le rôle du maître d'œuvre dans l'organisation des missions connexes.

- pour les maîtres d'ouvrage autres que l'État

S'il n'est pas possible d'imposer un contrat-type aux propriétaires de MH non État, il est souhaitable que quelques points particuliers du contenu de la mission de maîtrise d'œuvre soient mieux définis et encadrés.

## **3. Conditions des mises en concurrence des entreprises**

Les conditions de mises en concurrence des entreprises et les exigences en termes de niveau de qualification ont été abordées dans les différents groupes de travail.

Comme pour les maîtres d'œuvre, l'évaluation de leurs qualifications peut se révéler délicate.

L'ensemble des acteurs a pu être amené, par ailleurs, à constater la disparité entre les réponses faites par certaines entreprises prestataires lors de la passation du marché et la réalité du chantier, notamment concernant les qualités des intervenants sur le monument.

## **2.3 – Les difficultés constatées dans le champ du contrôle scientifique et technique**

Dans le domaine des monuments historiques, la mise en place du contrôle scientifique et technique a été le corollaire du transfert de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires.

Le contrôle scientifique et technique est une mission régaliennne de l'État, expression forte de sa mission de gardien du patrimoine et de garant de l'application uniforme de la loi sur le territoire.

Il consiste à vérifier que les dispositions de la loi, les décisions de l'État, les normes ainsi que les qualifications professionnelles requises sont bien respectées.

S'agissant d'une réforme récente et qui a profondément modifié les postures et les pratiques de tous les acteurs, elle a pu entraîner des difficultés, alors même que le bon exercice du CST est une garantie de bonne utilisation des crédits.

## **1. Le rôle des différents acteurs du CST**

\* Le CST doit associer tous les services patrimoniaux concernés, garantissant ainsi une vision transversale et cohérente du patrimoine et écartant les risques d'arbitraire.

La collégialité doit s'accompagner de la subsidiarité, qui responsabilise pleinement chacun des échelons concernés.

La mise en place de la collégialité met en jeu au sein des DRAC des questions de répartition des tâches entre les différents services (CRMH/STAP) et agents (CRMH / ABF / CMH / CHED / ISCP / TSCBF ...).

\* La circulaire n°2009-024 du 1er décembre 2009 relative au contrôle scientifique et technique préconise, dans le cadre de l'instruction collégiale des dossiers, que l'inspection des patrimoines soit informée des études commandées, autorisations de travaux délivrées et puisse être en mesure de présenter ses observations.

Or, les inspecteurs du patrimoine sont inégalement informés, sollicités et impliqués sur les dossiers traités par les DRAC.

\* L'exercice du CST a parfois donné lieu à une certaine incompréhension des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre.

Le CST a pu être notamment mal ressenti par certains maîtres d'œuvre (sentiment d'empiètement sur leurs compétences) et les interventions des agents exerçant la mission de CST par délégation du Préfet de région contestées.

L'affirmation du principe de collégialité au sein de la DRAC et la sollicitation plus systématique de l'inspection pourraient être de nature à conforter la légitimité du CST.

## **2. Mise en oeuvre du CST**

La circulaire relative au CST précise que le CST a vocation à s'exercer « *le plus tôt possible dans le processus d'intervention et tout au long de son déroulement* ».

L'ensemble des participants a observé que le CST se déroule dans de bonnes conditions dès lors que la DRAC a été associée en amont du projet, dès l'élaboration du programme.

L'une des clés essentielles du bon déroulement d'une opération de travaux est l'accompagnement par la DRAC du maître d'ouvrage et le dialogue qui s'instaure entre eux.

Cette étape est essentielle à la compréhension du projet par les services et des exigences du CST par le maître d'ouvrage.

### **3. Contenu et bornes du CST**

La nécessité d'explicitier aux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre le but et la finalité du CST ainsi que son fonctionnement est d'autant plus cruciale qu'on peut assister à un phénomène d'empiètement de la maîtrise d'œuvre sur la maîtrise d'ouvrage.

Or, il apparaît que le plein exercice de son rôle par le maître d'ouvrage ou l'emploi d'une AMO professionnelle facilite, voire contribue, à l'exercice ultérieur du CST.

Les enjeux d'une bonne conduite de la mission de CST sont déterminants dans la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de restauration du patrimoine.

Ils concernent tant le niveau de qualification des intervenants dans le secteur MH, entreprises et maîtres d'œuvre que la délivrance de l'autorisation de travaux, prescriptions et recommandations, et le versement du solde des subventions après le service fait.

Les difficultés mises à jour concernant les acteurs du CST et la mise en place de la collégialité peuvent être amplifiées par des difficultés matérielles (nombre de réunions, éloignement géographique des services).

## **3 - Conclusion**

La réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, qui a constitué une réforme majeure dans le domaine de la politique de l'Etat en matière de monuments historiques, nécessite encore une évolution des pratiques des différents acteurs de cette politique, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'Etat, des maîtres d'ouvrage collectivités territoriales ou propriétaires privés, des maîtres d'œuvre ou des entreprises en charge des travaux.

L'administration centrale du ministère de la culture et de la communication doit les aider et les accompagner pour que chacun d'entre eux prennent possession de son nouveau rôle dans un champ de compétences techniquement et scientifiquement atypique.

L'Etat, lorsqu'il n'est pas maître d'ouvrage, doit à la fois jouer un rôle de conseil (qu'il prenne ou non la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage) et exercer sa mission de contrôle scientifique et technique.

La clarification des missions de chaque acteur, leur impact sur l'organisation des services, la mise à disposition de guides de bonnes pratiques et de modules de formation, la mise en place d'une meilleure politique d'archivages sont autant de pistes d'amélioration qui feront l'objet de propositions.