

# LES ANNONCES DE LA SEINE

Supplément au numéro 55 du jeudi 13 septembre 2012 - 93<sup>e</sup> année

## Le patrimoine français et son environnement

### Les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO : une protection mondiale sans contrainte locale ?

Treizième session des Journées Juridiques du Patrimoine  
Le 13 septembre 2012 à la Cité de l'architecture & du patrimoine de Paris



Les Journées Juridiques du Patrimoine : le retour <i>par l'équipe des Journées Juridiques du Patrimoine</i> .....	2
Enjeux et perspectives d'un nouveau quinquennat.....	2
Eléments de veille parlementaire : regard rétrospectif sur l'année juridique du patrimoine <i>par Vincent Eblé</i> .....	3
La restauration des centres-ville historiques : quel financement hors des niches ?	
Extraits du rapport issu du groupe de travail sur le dispositif "Malraux" établi par Bruno Parent et Oriane Duprat-Briou.....	5
Patrimoine et urbanisme local : liaisons dangereuses ?.....	12
Carton rouge pour le Partenariat Public-Privé des Batignolles ! <i>par Cyril Bourayne</i> .....	14

**JOURNAL OFFICIEL D'ANNONCES LÉGALES - INFORMATIONS GÉNÉRALES, JUDICIAIRES ET TECHNIQUES**

bi-hebdomadaire habilité pour les départements de Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val de Marne  
12, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 PARIS - Téléphone : 01 42 60 36 35 - Télécopie : 01 47 03 92 15  
Internet : [www.annoncesdelaseine.fr](http://www.annoncesdelaseine.fr) - E-mail : [as@annoncesdelaseine.fr](mailto:as@annoncesdelaseine.fr)

FONDATEUR EN 1919 : RENÉ TANCRÈDE - DIRECTEUR : JEAN-RENÉ TANCRÈDE



# Les Journées Juridiques du Patrimoine : le retour

**A**près une parenthèse de deux années notre équipe des Journées Juridiques du Patrimoine vous propose ce 13 septembre prochain sa treizième édition.

Nous remercions vivement la cité de l'Architecture et du Patrimoine de nous accueillir cette année, en attendant que, nous l'espérons ardemment, nous puissions retrouver le cadre prestigieux et hautement symbolique du Palais du Luxembourg.

Depuis l'origine de notre aventure, nous avons connu six premiers ministres et leurs gouvernements. Les aléas de la vie publique nous confortent grandement dans le sentiment que le patrimoine architectural et les paysages doivent faire l'objet d'un consensus qui dépasse les grands courants politiques.

Fermons les yeux un instant pour imaginer la France, comme l'expatrié qui du lointain oublie tout de son pays, la crise économique, les difficultés personnelles, les déficits abyssaux, le chômage.

Se forme alors dans l'inconscient une image idéale de la France. Tous « impriment » la même épure, celle d'un paysage rural exempt de superstructures métalliques diverses, d'un clocher de village, ou bien, si l'on est plutôt urbain, du port de la Lune, de Fourvière, ou encore du Mont Saint-Michel.

Comment conserver ces « madeleines » sans empêcher le progrès qui, paraît-il, narrètera jamais d'imposer sa propre marque, qu'il s'agisse de la ligne du TGV ou du viaduc de Millau ?

Pourquoi ne pas défendre l'idée que notre cadre de vie peut rester harmonieux en intégrant dans notre film personnel la chapelle de Ronchamp et le château de Fontainebleau, les vignes de Bourgogne et une très belle gare de chemins de fer, les fleuves sauvages de ce pays et les moulins que les moines cisterciens ont construit sur eux il y a mille ans etc. ?

Nous n'avons pas perdu ces idées utopiques Et nous savons que vous les partagez.

La crise est une occasion de mettre en avant quelques idées forces :

Ne pas vouloir tout régler dans l'immédiateté : cette séquence du temps ne convient pas au patrimoine et aux paysages ;

Faire confiance sur ce point au bicamérisme et au rôle très souvent utile de la chambre de réflexion qu'est le Sénat ;

Retrouver la confiance dans le mécénat qui a toujours, au-delà de la valse des puissants, été la base du financement de l'art avec deux ruisseaux pour faire une rivière, celui s'écoulant de la poche des petits et celui perçant la bourse des grands ;

Interpeller sans relâche ceux qui créent en ce domaine les dogmes et qui peuvent, devant la contemplation du vide, sans doute comprendre qu'ils se sont trompés sur la loi Malraux, sur la généralisation de l'affreux mot de « niche », par exemple.

Intégrer le progrès dans le paysage .Il n'y pas partout des déserts pour inventer Brasilia.

Faire accepter par les décideurs, en particulier ceux que l'on appelle « décentralisés », le monde associatif comme une autre représentation du peuple et décider une fois pour toute que l'on ne peut pas supprimer ce peuple même lorsque il est énervant de constater que c'est l'hydre qui se réinvente en permanence une tête au fur et à mesure que l'on en coupe une autre.

Cette édition des Journées Juridiques aborde le patrimoine de très haut, celui qui reçoit la reconnaissance de l'UNESCO et que l'on dit mondial.

Le français nous permet toutes les nuances de discours : nous en faisons bien volontiers usage pour dire que le patrimoine dont il s'agit est plus universel que mondial, qu'il est davantage une interprétation multiple de la sensibilité au service d'un art de bâtir ancré dans une réalité territoriale que le reflet d'une identité mondiale, qui ne pourrait s'apprécier qu'en altérité (depuis Mars ?). Nous ne quitterons pas la réalité du terrain pour apprécier les modalités juridiques de sa protection en constatant l'absence de droit mondial du patrimoine. Faut-il le promouvoir ce droit, au risque d'en constater aussitôt sa faiblesse pratique ?

Mettons-nous à la table-ronde pour instruire ce débat passionnant.

*Association "Les Journées Juridiques du Patrimoine"*

*Patrimoine-Environnement - 20 rue du Borrégo - 75020 Paris*

*Téléphone : 01 42 67 84 00 - Fax 01 42 67 53 46*

*e-mail : droit@associations-patrimoine.org*

## Enjeux et perspectives d'un nouveau quinquennat

**I**l n'aura échappé à personne que le Sénat avec lequel nous travaillons régulièrement depuis 13 ans, a vécu une alternance politique. Il ne nous a pas paru illogique de demander à un sénateur de la nouvelle majorité de se livrer à l'habituelle veille parlementaire dans un esprit, traditionnel à la haute Assemblée, de courtoisie et de recherche de consensus.

Bien entendu, les idées forces du nouveau quinquennat intéresseront tout le monde. Il est certain que les campagnes électorales des deux

cotés, ont beaucoup affirmé la nécessité de faire rentrer la suppression des dépenses fiscales improprement appelées niches, dans les solutions de réduction du déficit.

Cependant, les précurseurs des doctrines en la matière n'ont pas manqué de s'apercevoir que cette idée générale avait pour effet d'assécher totalement la ressource tirée de la loi Malraux pour la restauration des centres anciens.

Le précédent gouvernement avait confié à M. Bruno Parent, inspecteur général des finances,

un groupe de travail pour voir s'il existait des solutions. Nous examinerons ce qui peut être fait des idées mises en forme par M. Parent. Probablement, dans les territoires plus vastes, mais certainement dans la région parisienne, notre expérience associative en forme d'observatoire, nous conduit à enregistrer toute une série de conflits locaux aigus entre les collectivités décentralisées et les associations de défense du patrimoine parmi lesquelles nous avons choisis quelques exemples.



# Éléments de veille parlementaire : regard rétrospectif sur l'année juridique du patrimoine *par Vincent Eblé\**



Vincent Eblé

D.R.

C'est un plaisir immense pour moi d'être parmi vous aujourd'hui et je vous remercie de cette invitation.

Comme vous le savez, les travaux du Sénat se sont toujours inscrits dans une logique de défense et de valorisation du patrimoine. Vous avez pu constater l'intérêt vigilant que notre Haute Assemblée, notamment sa commission de la culture, porte au patrimoine sous toutes ses formes : les monuments historiques bien sûr, mais aussi les musées, le patrimoine écrit, le patrimoine archéologique, et plus récemment encore le patrimoine mondial. Dans un contexte de crise et d'arbitrages budgétaires difficiles, les sénateurs sont plus que jamais mobilisés pour que soient préservées les conditions d'une véritable politique patrimoniale en France.

La question du patrimoine, ou plutôt devrais-je dire des patrimoines, figure au rang de mes priorités. C'est la raison pour laquelle j'ai accepté avec beaucoup d'enthousiasme la mission de rapporteur pour avis du programme budgétaire éponyme au nom de la commission de la culture du Sénat.

Je souhaiterais m'attarder sur deux grands sujets qui ont mobilisé les parlementaires depuis un an et qui méritent toute notre attention pour les mois à venir.

Le premier texte que notre commission, renouvelée en octobre dernier, a dû examiner, est la proposition de loi relative au patrimoine

monumental de l'État de mes collègues Françoise Férat et Jacques Legendre. Ainsi avons nous adopté en deuxième lecture ce texte, dont l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale reste pour l'instant inconnue.

Je rappelle que cette proposition de loi avait pour objectif de transcrire dans la loi les recommandations d'un rapport d'information que notre commission avait adopté en juillet 2010 et qui visait à encadrer la relance des transferts des monuments historiques de l'État aux collectivités territoriales. Comme vous le savez, la première vague de transferts avait eu lieu en application de l'article 97 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. La procédure était encadrée à la fois dans le temps et sur le fond puisque la commission présidée par René Rémond avait établi la liste des monuments transférables, « sanctuarisant » ceux appartenant à la mémoire de la nation, ayant une notoriété internationale ou un rayonnement culturel. Or un article du projet de loi de finances pour 2010 prévoyait de relancer ces transferts sans aucun encadrement, suscitant de vives inquiétudes au sein de la commission de la culture comme chez tous les défenseurs du patrimoine. En effet, étaient alors concernés tous les monuments historiques appartenant à l'État, et non plus seulement ceux gérés par le ministère de la culture, et plus aucune liste ne servait de « garde-fou ». La censure du Conseil constitutionnel, qui avait analysé cet article du projet de loi de finances comme étant un cavalier budgétaire, avait ainsi permis au Sénat de se saisir de ce sujet, pour proposer une procédure plus respectueuse de ce que j'appellerais le « devoir patrimonial » de la nation.

Notre commission a ainsi porté un texte qui repose sur un « principe de précaution » se déclinant de la manière suivante :

- premièrement toute cession doit être précédée d'une analyse objective et scientifique, avec l'intervention d'un Haut conseil du patrimoine fonctionnant sur le modèle de la commission Rémond. En deuxième lecture nous avons souhaité rappeler que le Haut conseil du patrimoine monumental est guidé dans ses décisions par le principe d'inaliénabilité des monuments inscrits ou classés, et que la cession, comme le bail emphytéotique, n'est consenti qu'à titre exceptionnel. Il nous a en effet semblé utile de rappeler, après l'épisode douloureux de l'Hôtel de la Marine, que ces outils ne peuvent

en aucun cas constituer un mode de gestion global et systématique du patrimoine monumental de l'État comme des collectivités territoriales. Même si la nouvelle majorité était sceptique à l'égard de toute généralisation de ces procédures de cession, elle a évidemment perçu la pertinence des nombreuses mesures de protection contenues dans ce texte.

- deuxièmement le Haut conseil évalue si le monument doit faire l'objet d'une « utilisation culturelle », notion permettant de créer des obligations, par exemple d'ouverture au public ou de diffusion d'une information historique, à tout monument, quel qu'en soit le propriétaire. Ainsi peut être préservée la dimension historique et symbolique de tout ou partie d'un monument, qu'il soit cédé ou non.

- enfin les conditions de transfert aux collectivités sont précisées, la place du ministre de la culture réaffirmée dans le processus décisionnel, tandis que la publication au journal officiel garantit la transparence de ces cessions. J'ajoute que la commission de la culture du Sénat a enrichi le texte de deux articles qu'il me semble utile de rappeler devant vous.

Le premier est en effet directement lié au sujet que vous allez aborder aujourd'hui, puisqu'il vise à inscrire dans le droit positif la notion de patrimoine mondial et d'intégrer ce patrimoine culturel dans les documents d'urbanisme et d'aménagement des collectivités publiques, notamment dans les SCOT et les PLU.

Cet article est issu d'un amendement de mon collègue Ambroise Dupont et je dois dire que, comme lui, j'ai toujours jugé anormale l'absence de prise en considération du patrimoine mondial dans le droit positif. J'ai d'ailleurs interpellé le ministre de la culture dès mon arrivée au Sénat pour lui demander de modifier la maquette budgétaire du programme « patrimoines » afin d'identifier clairement les crédits consacrés au patrimoine mondial. Il me semble que la France ne peut plus occulter la responsabilité qui est la sienne au regard de la convention de l'UNESCO de 1972, et l'État ne peut plus laisser les collectivités sans moyens pour gérer les sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Ceci est d'autant plus vrai que la nature des zones concernées a beaucoup évolué avec l'apparition de sites en réseau, comme les fortifications de Vauban, ou de sites étendus à l'instar du Val de Loire qui s'étend sur 280 kilomètres et relève de deux régions et 161 communes.



Le second article doit permettre de classer des ensembles d'objets mobiliers et d'éviter ainsi la dispersion de collections, en insérant une nouvelle disposition au sein du code du patrimoine. Cet article vise également à permettre à l'État de prononcer une servitude de maintien *in situ* pour des objets ou des ensembles historiques mobiliers classés, dans l'immeuble avec lequel ils possèdent un lien historique ou artistique. Ces deux mesures sont des outils qui sans nul doute contribueront à lutter contre les phénomènes de « dépeçage » du patrimoine que nous avons pu connaître.

Enfin je rappelle que l'article 3 de la proposition de loi introduit, en en définissant les éléments qui le composent, le principe de péréquation sur lequel repose la mission du Centre des monuments nationaux.

Vous en conviendrez, il y a là de nombreux sujets particulièrement importants pour notre politique patrimoniale. Ils ont été introduits dans les débats législatifs grâce aux travaux du Sénat et j'espère que nous aurons l'occasion, sous une forme ou une autre, de mener à terme ces réformes. Même si la crise budgétaire a changé les perspectives de dévolution du patrimoine aux collectivités, certaines dispositions que je viens de vous décrire me semblent toujours d'actualité et contribueraient fortement à améliorer la protection de notre patrimoine.

Le deuxième grand dossier législatif à l'ordre du jour de nos travaux depuis la fin de l'année 2011 est celui de l'archéologie préventive.

Alors que l'établissement public en charge de cette politique patrimoniale était une fois de plus dans une situation financière catastrophique, le gouvernement a présenté une réforme du financement de l'archéologie préventive dans le projet de loi de finances rectificative de décembre 2011, adossant la RAP (redevance d'archéologie préventive) à la taxe d'aménagement. Nous avons adopté cette réforme, mais à l'époque l'Assemblée nationale, je le regrette, n'avait pas suivi la position du Sénat qui consistait à prévoir, enfin, un rendement suffisamment élevé pour que le système entier puisse fonctionner. J'avais en effet présenté un amendement revenant sur les exonérations de la taxe pour la construction de maisons individuelles, soutenu par la rapporteure générale du budget d'alors, Madame Nicole Bricq. Il s'agissait d'atteindre un rendement de 122 millions d'euros, montant jugé nécessaire pour assurer un financement correct de l'archéologie préventive selon un rapport de l'inspection générale des finances. Le ministère de la culture a annoncé à plusieurs reprises que le projet de loi de finances pour 2013 serait l'occasion de compléter cette réforme ainsi engagée.

Nous espérons que le sujet du rendement sera à nouveau abordé, même si la crise que nous traversons rendra certainement plus sensible la question du financement de cette politique publique. Des points techniques devront être présentés au Parlement, comme la création d'un compte d'affectation spéciale, qui sera accompagnée notamment d'un nouveau mode de financement dont le principe fondamental

devrait être le paiement à la réalisation effective du diagnostic. Je rappelle que jusqu'à maintenant les sommes étaient versées par anticipation à l'INRAP qui ensuite gérait le calendrier des chantiers au fur et à mesure des demandes.

Parallèlement à cette réforme législative, l'Inrap s'est engagé dans un processus d'amélioration de sa gouvernance en signant avec l'État un contrat de performance le 12 juillet 2011.

Au-delà du financement, c'est la question des objectifs et du rôle des différents acteurs de l'archéologie préventive qui doit être posée. La commission de la culture du Sénat a d'ailleurs adopté un rapport d'information qu'Yves Dauge et Pierre Bordier ont présenté il y a un an. Celui-ci met en évidence les axes de progrès qui doivent permettre de replacer l'objectif de la recherche au cœur de l'archéologie préventive. Plus récemment, en juin dernier, la ministre de la culture a annoncé la constitution d'une commission qui sera chargée de l'évaluation scientifique, économique et sociale de l'archéologie préventive, avec la production d'un « livre blanc » au premier trimestre 2013.

Je souhaiterais désormais vous parler des travaux que nous avons menés au sein d'un groupe de travail que j'ai présidé.

Il s'agissait d'analyser l'influence du droit communautaire sur le financement des services culturels par les collectivités territoriales. En effet, les acteurs culturels ont pris très récemment conscience de l'impact du droit des aides d'État et de celui de la commande publique. Ce *corpus* juridique très technique, extrêmement complexe, ne prend pas en compte la spécificité des politiques culturelles, et notamment des associations qui sont considérées comme des entreprises au regard du droit communautaire de la concurrence.

Jusqu'à maintenant la politique du « pas vu, pas pris » a prévalu, et il nous a semblé important de soulever quelques questions afin que ne soient pas remises en cause des actions culturelles. Cette question est importante pour le patrimoine car il est aujourd'hui très difficile de segmenter les différentes initiatives menées, l'animation culturelle pouvant s'appuyer sur la valorisation d'un patrimoine que chacun souhaite vivant et accessible au plus grand nombre.

Je ne vais pas entrer ce matin dans le détail des considérations techniques de ce sujet, mais je souhaite simplement vous adresser un message. Il me paraît crucial que tous les acteurs culturels se mobilisent et se coordonnent afin d'accroître l'influence de la France à Bruxelles. En effet, le droit évolue en permanence, et en rencontrant les cabinets de trois commissaires européens concernés par ce sujet, nous avons pris conscience de la faible mobilisation des acteurs français en faveur d'un lobbying non seulement crucial, mais de surcroît très attendus par les institutions européennes.

L'occasion nous est aujourd'hui donnée de le faire puisque dans les mois à venir le secteur culturel pourrait figurer parmi les secteurs bénéficiant d'un régime d'exemption de

notification. En effet, comme me l'a écrit le chef de cabinet de Mme Vassiliou, la commission européenne a annoncé, dans la « communication sur la modernisation de la politique de l'Union européenne en matière d'aides d'État » du 8 mai 2012, la possible modification du règlement d'habilitation du Conseil. Cette modification aurait pour objectif de permettre à la commission de déclarer certaines catégories d'aides, dont les aides à la culture, compatibles avec le marché intérieur.

Je vous encourage donc à étudier cette question à la lumière du mode de financement des actions patrimoniales, afin d'évaluer l'opportunité d'une action coordonnée auprès des institutions européennes avant la fin de l'année, puisque tel est le calendrier dont nous avons eu connaissance.

D'autres dossiers méritent d'être au moins évoqués même si je ne m'y attarderai pas. Je pense notamment à l'abrogation de la loi du 20 mars 2012 majorant de 30 % les droits à construire. Ce dossier législatif, qui n'est pas en lien direct avec les dossiers culturels, avait suscité de vives inquiétudes parmi les défenseurs du patrimoine puisque ce dernier doit être évidemment appréhendé de façon globale en prenant en compte les notions d'esthétique, de paysages, y compris dans les zones urbaines. Plusieurs acteurs du patrimoine présents ce matin avaient d'ailleurs vivement réagi lorsque le précédent gouvernement avait présenté ce projet de loi de manière précipitée. Le Sénat avait rejeté le texte que l'Assemblée avait ensuite rétabli. La proposition de loi de mon ancien collègue Thierry Repentin a permis de revenir sur cette réforme.

Enfin le projet de loi de finances rectificative présenté par le gouvernement en juillet dernier n'a finalement pas abordé la fiscalité liée au patrimoine comme nous l'avions un moment envisagé. Mais nous ne pouvons éluder la question des « niches fiscales » à la veille de la présentation du prochain projet de loi de finances pour 2013. La fiscalité « Malraux », ou encore la loi du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, sont autant de sujets qui risquent de figurer prochainement dans les débats parlementaires. Il m'apparaît indispensable, pour une approche patrimoniale cohérente, de pouvoir disposer d'une évaluation chiffrée et globale de l'impact des dispositifs qui permettent aujourd'hui de soutenir le financement de notre patrimoine. Je serai particulièrement attentif à l'avenir des secteurs sauvegardés comme aux conditions de transition des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager – ZPPAUP – en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine – AVAP, puisque tel est le nouvel acronyme issu de la loi dite Grenelle II. De même, il me semble qu'on ne peut faire l'économie d'une évaluation des actions de mécénat comme celle de la Fondation du Patrimoine, qui œuvre de façon tout à fait exemplaire en faveur du patrimoine non protégé.

Enfin, je souhaiterais rapidement vous dire que nous serons particulièrement vigilants sur les



moyens accordés aux collectivités territoriales, notamment les plus modestes, pour contribuer à la conservation et à la valorisation de notre patrimoine. Dans mon avis budgétaire du mois de novembre 2011 j'évoquais déjà un phénomène d'« aspiration » des crédits du programme « patrimoines » par les grands projets tels que le MUCEM ou la Maison de l'Histoire de France. La récente annonce de l'abandon de ce dernier projet va dans le bon sens. En outre la réforme de la maîtrise d'ouvrage a pu laisser certaines collectivités dans une situation très difficile, ces dernières n'ayant ni les moyens ni les compétences pour assurer correctement cette nouvelle mission, confiée en application de l'ordonnance du 8 septembre 2005 et des décrets du 22 juin 2009. Or je rappelle à titre d'exemple que les communes sont les principaux propriétaires de monuments

historiques classés, à plus de 50 % contre environ 3 % pour les autres collectivités ou 6 % pour l'État. Les auditions que j'ai menées dans le cadre des travaux parlementaires ont montré une multiplication des entités de substitution au régime de maîtrise d'ouvrage centralisé, associations issues de collectivités, sociétés d'économie mixte, etc. Chaque territoire s'organisant en fonction de ses moyens, il pourrait exister un risque de « balkanisation » de la politique en faveur des patrimoines.

Voici présentés de façon très succincte les éléments de veille parlementaire de l'année écoulée. J'espère qu'ils pourront susciter de nombreux débats et qu'ils auront à tout le moins permis de vous montrer que le Sénat et sa commission de la culture continuent de suivre avec vigilance et passion les débats relatifs à cette grande cause qu'est le patrimoine.

Je souhaite aussi vous dire que votre action, celle de toutes les associations engagées d'une façon ou d'une autre dans la défense du patrimoine, est cruciale. Votre rôle est en effet souvent essentiel pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi pour alerter le législateur.

Je souhaite que les échanges de ce matin puissent se poursuivre car ils sont toujours riches d'enseignement. Je vous remercie.

\* Vincent Eblé est :

- rapporteur pour avis sur les crédits du programme « Patrimoines » de la mission « Culture »,
- Président du groupe de travail sur l'influence du droit communautaire sur les services culturels des collectivités territoriales,
- membre de la Commission supérieure des sites perspective et paysages,
- membre du conseil d'administration de l'INRAP,
- membre du conseil d'administration de la Fondation du patrimoine.

## La restauration des centres villes historiques

### Quel financement hors des niches ?

*Extraits du rapport issu du groupe de travail sur le dispositif « Malraux » établi par Bruno Parent et Oriane Duprat-Briou*

*Par une lettre de mission du 19 mai 2011, adressée à M. Jacques Bascou, député de l'Aude, le ministre des finances d'alors, François Baroin, engageait une réflexion sur les modalités d'application des dispositifs encourageants la restauration immobilière sur le patrimoine historique des villes. Le groupe de travail qui s'est constitué fait une large part à la diversité des acteurs intéressés à la question du patrimoine urbain historique. Il est animé par M. Bruno Parent, inspecteur général des finances. Utile à la compréhension de la démarche entreprise par le ministère des finances, nous reproduisons ci-après la synthèse du rapport, disponible depuis septembre 2011, issu des travaux, établie par Bruno Parent et Oriane Duprat-Briou.*

**E**n matière de « sauvetage » de nos centres-villes historiques, il est difficile de faire la part des choses entre les mesures législatives et réglementaires classiques, la prise de conscience des élus, l'évolution des mentalités collectives... et les avantages fiscaux. A l'origine d'ailleurs la « loi Malraux », qui a créé les secteurs sauvegardés (1962), ne comportait aucune disposition fiscale. Ce n'est qu'en 1977, à l'occasion d'un durcissement de la fiscalité, qu'un avantage fiscal particulier a été greffé sur la loi Malraux, en l'exonérant de ce durcissement.

Il reste qu'aujourd'hui les destructions massives dont certains centres-villes étaient menacés dans les années 1960 sont impensables et que de nombreux succès - visités de l'étranger - sont à mettre au crédit de cette politique d'ensemble. Dans ces succès, les avantages fiscaux - d'ailleurs changeants au fil du temps - consentis aux personnes qui investissent leur épargne dans la rénovation de tels immeubles ont certes joué un rôle. Mais dire précisément lequel est impossible : il n'existe aucune statistique disponible sur, par exemple, les montants ainsi investis dans l'immobilier

des centres-villes historiques, le nombre de logements remis sur le marché après rénovation complète de l'immeuble, l'articulation de cette dépense fiscale avec d'autres dépenses publiques (subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat - ANAH - ou des collectivités locales par exemple). Il en résulte aussi une grande ignorance du « reste à faire » alors même que de nombreux périmètres urbains éligibles à la « loi Malraux » ont été définis il y a fort longtemps (en Alsace et en Normandie les secteurs sauvegardés sont par exemple tous antérieurs à 1975). L'observateur en est réduit à des spéculations hasardeuses. Le groupe de travail a tenté de pallier ce défaut de connaissance en effectuant une enquête (148 villes sur plus de 700 ont répondu). Mais les éléments recueillis, purement déclaratifs, doivent être relativisés car ils ne sont pas forcément représentatifs et présentent une fiabilité variable. Les enquêtes antérieures effectuées par l'association des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés (ANVPAH - VSSP) présentaient les mêmes limites.

**1 Les objectifs, initialement patrimoniaux, se sont multipliés (logement locatif, habitat insalubre en quartier dégradé)**

Les objectifs sont, à l'origine, clairs et bien identifiés : éviter que les centres-villes possédant un intérêt architectural ne se dégradent voire soient détruits, en protégeant et favorisant la rénovation des immeubles d'habitation les plus dignes d'intérêt. Bien entendu, l'idée s'est progressivement imposée que ceci devrait se faire dans le cadre d'un plan d'ensemble - une véritable politique de la ville - luttant contre le risque de désertification des centres villes et comportant de multiples aspects (transports, espaces verts...). L'essentiel des immeubles en question étant des logements d'une part, le levier fiscal utilisé pour attirer les investisseurs jouant sur leurs revenus fonciers d'autre part, la dimension « politique du logement locatif » a été significative. Même si l'obligation de louer le bien titre de résidence principale date seulement de 1991, elle a toujours été assortie d'une durée relativement longue (neuf ans sauf entre 1993 et 2009 où la durée était de six ans). Plus récemment, les



considérations sur la « ville durable » ont renforcé encore l'intérêt pour les centres-villes, dans un contexte où l'attention portée aux questions de mixité sociale est par ailleurs allée croissante. Enfin, l'extension très récente de la défiscalisation Malraux aux zones concernées par le programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNR-QUAD) a représenté, sur le papier, une rupture. En effet l'objectif est dans ce cas exclusivement la résorption d'habitat indigne ou dégradé, abstraction faite de considération architecturale ou patrimoniale. Mais ce constat ne vaut en réalité que pour une partie de ces quartiers : 65 % d'entre eux recourent en effet en totalité ou pour partie des zones déjà éligibles la loi Malraux où par conséquent, les obligations architecturales demeurent. En revanche, tous ces quartiers bénéficient d'une mobilisation spécifique de fonds publics (via l'ANAH et l'agence nationale de rénovation urbaine – ANRU - et grâce à des crédits « fléchés »), ce qui n'est pas le cas des autres zones éligibles la loi Malraux. Variété des objectifs ne signifie pas pour autant égale importance : suivi par le Ministre de la culture et très peu par celui du logement, le dispositif « Malraux » est peu mobilisé dans le cadre de la politique du logement ; il n'est pas réservé aux zones où le marché locatif est tendu, enfin, la dimension explicitement sociale n'a été présente que de 1991 à 1993 (loyer obligatoirement plafonné). Même à supposer que dans les meilleures années le dispositif Malraux ait pu concerner quelques milliers de logements environ, ce chiffre est bien entendu sans rapport avec les autres dispositifs fiscaux en faveur de cette politique (dispositif « Périssol » évalué 150 000 logements sur la période de 1996 - 1999; dispositif Robien entre 150 000 et 270 000 logements entre 2003 et 2009...). En matière de coût pour l'Etat, il en est de même : par rapport à l'ensemble de la politique du logement, le coût global du Malraux reste marginal. En conclusion, il est possible de considérer que la politique patrimoniale et architecturale prédomine. L'avantage fiscal est d'ailleurs souvent présenté comme la contrepartie du coût spécifique de ces opérations de rénovation, qui résulterait d'obligations imposées par la puissance publique quant à la nature et à la qualité des travaux, compromettant ainsi leur rentabilité.

## *2 Les zones concernées se sont diversifiées et étendues*

Dès le départ, l'avantage « Malraux » a été réservé à des périmètres géographiques précisément définis : les secteurs sauvegardés (depuis 1977 ; ils sont 103 de nos jours), puis les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP depuis 1994 ; 627 zones sont concernées) et, enfin, les « quartiers dégradés » (40 depuis 2009).

La création d'un secteur sauvegardé incombe à l'Etat après approbation de la collectivité ; la création d'une ZPPAUP incombe à la collectivité après approbation par l'Etat. Cela étant, l'Etat n'a jamais imposé un secteur sauvegardé ni refusé

la création d'une ZPPAUP. L'Etat finance une partie des études préalables (3 à 5 ans d'études pour 0,3 à 1 M€ de coût) à la création ou la révision des secteurs sauvegardés (1.5 M€ de crédits en 2011) ainsi qu'une partie du coût des études de transformation des ZPPAUP en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), en principe achevée en 2015 afin d'intégrer les objectifs du développement durable dans ces zones. Il existe une différence sur la portée juridique des zones du moins lorsque le secteur sauvegardé est doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) : Il s'agit d'un véritable document contraignant qui se substitue au plan d'urbanisme (il peut par exemple prévoir des démolitions ou des modifications du bâti). Alors que la ZPPAUP est une simple servitude d'urbanisme à finalité essentiellement esthétique, sur les façades. Une très grande variété se constate sur bien des points : superficie (les secteurs sauvegardés de Besançon ou Béziers dépassent 230 hectares ; ceux de Grasse ou Clamecy sont inférieurs à 14 hectares) ; importance de la ville concernée (Lyon et Montpellier mais aussi Saint-Benoit-du-Sault (Ille-et-Vilaine) et Mers-les-Bains (Somme) ; intérêt architectural ; proportion d'immeubles pouvant se prêter à un investissement Malraux ; difficulté à s'y loger ou pas. A l'intérieur des secteurs sauvegardés certains sont dotés d'un PSMV, d'autres pas (Joigny et Carcassonne par exemple plus de 15 ans après la création du secteur). Il est vrai que son élaboration est une œuvre de longue haleine (plus de 15 ans à Avignon...), y compris semble-t-il en raison des alternances politiques au sein de la municipalité. Toutefois, l'absence de PSMV ne fait pas obstacle à l'application de la loi Malraux, à condition qu'une déclaration d'utilité publique (DUP) soit approuvée par la commune, ce qui est aussi une condition nécessaire au déclenchement de l'avantage fiscal en ZPPAUP et dans les quartiers anciens dégradés. Cette diversité se retrouve en matière d'action publique : certains secteurs n'ont guère fait l'objet d'opérations de rénovation, avec ou sans bénéfice de la loi Malraux ; d'autres collectivités au contraire ont mené une politique très active y compris d'investissement de fonds publics dans la zone (souvent dans le cadre d'opération programmée d'amélioration de l'habitat - OPAH). Autre différence : dans certains cas, la loi Malraux a bénéficié à un immeuble sans que les immeubles mitoyens ou proches, pas plus que le mobilier urbain ou le transport par exemple, n'aient fait l'objet d'efforts particuliers ; dans d'autres cas, il s'agit au contraire d'une politique globale et volontariste de la commune aux antipodes d'une opération ponctuelle et isolée. L'avantage fiscal s'applique indifféremment à toutes ces situations.

## *3 Les opérations font intervenir de nombreuses parties prenantes mais les « monteurs » sont peu nombreux*

Les acteurs sont sommairement les suivants, une fois la zone créée : Le propriétaire de l'immeuble, soit qu'il cherche à le rénover pour son propre compte, soit plus fréquemment qu'il accepte de le vendre de sa propre initiative ou

incité à le faire par une déclaration d'utilité publique qui prescrit des travaux (les cas d'expropriation sont rares). En pratique, l'opération est très difficile si les différents appartements ne sont pas dans la même main et vacants ou susceptibles de l'être ; elle ne se fait donc généralement pas si ces conditions ne sont pas remplies ; Les organismes et collectivités publiques qui peuvent subventionner l'opération (commune, ANAH, ANRU...). Une société d'économie mixte peut en outre acquérir du foncier afin d'en maîtriser le prix et/ou y faire des travaux avant de revendre mais ce n'est pas le cas le plus fréquent ; enfin la commune prend la déclaration d'utilité publique - DUP (souvent à la demande de l'opérateur) ; « L'opérateur » est le plus souvent une société spécialisée qui repère l'immeuble qui lui paraît pouvoir se prêter à une opération et l'acquiert. Il s'occupe, le cas échéant, à le rendre vacant (il peut proposer des indemnités au locataire, organiser son relogement et/ou son retour dans les lieux...). Cet opérateur est en relation avec des réseaux de commercialisation, qui prospectent les épargnants, et il organise les travaux pour le compte de la collectivité des investisseurs. Il s'agit donc du pivot de l'opération. Pour l'ensemble du territoire national, moins de 10 sociétés sont actives dans cette activité ; L'Architecte des bâtiments de France (ABF) qui a un rôle important de prescripteur sur la nature et la qualité des travaux à effectuer et de vérification de leur conformité à ces prescriptions ; les entreprises, parfois très spécialisées (tailleur de pierre...), capables de réaliser les travaux tels que prescrits ; Les réseaux de commercialisation sont, soit des banques, soit des réseaux liés aux assurances, soit des conseils en gestion patrimoniale (CGP) qui, en contact avec les épargnants, leur proposent des investissements « Malraux », parmi d'autres placements et produits défiscalisés ; les investisseurs sont obligatoirement des personnes physiques ; ils sont soit directement propriétaires d'un appartement rénové soit détenteurs de parts d'un fonds commun de placement immobilier (FCPI) qui, lui-même, possède plusieurs immeubles et fait assurer leur gestion par un administrateur de biens. Ils prennent les engagements de location prévus par la loi (9 ans actuellement) ; les locataires : lorsque les subventions de l'ANAH s'ajoutent à l'avantage fiscal, les revenus du locataire comme ses loyers sont plafonnés ; l'administration fiscale qui recueille, ou fait tenir à disposition, les pièces qui permettent de s'assurer que l'opération a respecté les conditions permettant de bénéficier de l'avantage fiscal.

## *4 La recherche d'immeuble approprié se fait empiriquement*

Le marché des immeubles à rénover est porté par la demande. Les différents documents publics, souvent fort riches et volumineux qui décrivent la zone concernée, ne comportent pas, les éléments déterminants pour une opération (immeuble par immeuble, nombre



et type d'occupants par exemple, dispersion ou pas de la propriété...). L'observateur pourrait donc s'attendre à une démarche volontariste et active, de la part des communes, pour susciter l'intérêt des opérateurs et à travers eux des investisseurs en identifiant les « produits » les plus adaptés, voire en apportant des assurances pour sécuriser certains aspects (aide au relogement par exemple). Hormis les situations, plutôt rares, où la commune (ou bien une SEM) est elle-même propriétaire du foncier, ce n'est pas le cas. Ce sont les opérateurs qui prennent en charge la recherche par tous moyens (agence immobilière, notaire, « réseau », visite sur place...). Ces opérations de recherche ont bien entendu un coût, qui s'ajoute à celui du foncier. Ce dernier est d'ailleurs très divers selon la période, la ville concernée, l'état de l'immeuble. Il est possible qu'à une époque, une certaine concurrence entre opérateurs ait pu contribuer à le renchérir comme il est vraisemblable que la création du zonage, par elle-même, ait pu accroître les prétentions financières des vendeurs. Or, ce prix du foncier est par définition un élément non seulement majeur de l'équilibre économique de l'opération mais aussi du levier fiscal puisque ce dernier ne joue que sur le coût des travaux. Entre deux opérations de coût global (foncier + travaux) identique, le levier fiscal est plus fort là où le foncier est le moins coûteux.

#### *5 La finalisation du projet et la recherche des investisseurs se font concomitamment sur un temps court*

La recherche des investisseurs suppose de pouvoir présenter un projet finalisé et, dans l'idéal, le « portage » du foncier avant travaux doit durer le moins longtemps possible. En pratique, l'opérateur est donc conduit, dans un temps court, à préciser les travaux à faire et en mesurer le coût, à estimer ce que pourrait être le loyer escomptable une fois le bien rénové afin de présenter un produit « fini » aux circuits de commercialisation. Les contribuables, le plus souvent, ne se préoccupent de leurs éventuelles opérations de défiscalisation que tardivement dans l'année ; en outre, il est opportun de disposer de la meilleure visibilité sur la fiscalité applicable pour promouvoir ce type d'investissement et le décider. Aussi l'achat du foncier, la finalisation du projet, la recherche des investisseurs se concentrent-ils le plus souvent sur le dernier trimestre de l'année. Pour les placements effectués en direct, la motivation des investisseurs est variable : il peut s'en trouver qui manifestent un intérêt personnel pour le patrimoine ancien ou pour une ville donnée, d'autres qui inscrivent cet investissement dans une perspective de long terme (y prendre leur retraite ou le transformer en résidence secondaire). Mais la motivation vraiment dominante semble rester l'attrait pour l'économie d'impôt. Pour la FCPI, les choses sont un peu différentes : la collecte des fonds précède obligatoirement l'investissement ; il n'existe aucun lien « personnel » entre l'investisseur et une localisation où a fortiori un immeuble. La motivation est exclusivement fiscale.

#### *6 Les travaux présentent des spécificités, facteur de coût*

Elles tiennent pour l'essentiel à l'objet même de ces opérations : des immeubles de centre-ville, à rénover, ayant une dimension patrimoniale : Les centres villes impliquent souvent des contraintes pour l'exécution des travaux du fait de l'étroitesse des accès, des difficultés pour installer une grue par exemple, de la nécessité parfois d'abattre des pans entiers (curetage) afin d'aérer l'îlot concerné et d'assurer une habitabilité convenable. En outre la question des parkings se pose en des termes souvent difficiles ; La rénovation, par nature, peut réserver des surprises et implique des dispositions et travaux particuliers car il faut généralement conserver la structure intérieure (et pas seulement la façade) ; L'immeuble à dimension patrimoniale fait l'objet de prescriptions précises : nature des matériaux à utiliser, éléments intéressants à conserver et/ou à restaurer soit à l'intérieur (escalier, plafond, cheminée...) soit à l'extérieur ; respect des volumes et reconstitution « à l'identique » d'éléments disparus ou quasiment (encadrement de fenêtre, huisseries, balcons...). Les travaux requièrent donc souvent des entreprises spécialisées dont la disponibilité est variable. Même si ces éléments pèsent bien entendu d'un poids différent d'une opération à l'autre, il est clair que de telles opérations sont incomparablement plus complexes et chères qu'une construction neuve sur un terrain nu de la périphérie. Il n'est pas exclu, en outre, qu'il y en ait parfois « surfacturation » des travaux en raison de la défiscalisation, en particulier lorsque le foncier est peu coûteux. Enfin, la taille des logements résulte souvent de la configuration de l'immeuble et de la surface de chaque étage (façades souvent étroites...), étant précisé que la rénovation doit obligatoirement porter sur la totalité de l'immeuble. L'intervention de l'autorité administrative aux différentes étapes des travaux (prescription, autorisation, suivi) est plutôt bien comprise. L'ensemble n'est pas ressenti par les intervenants comme une contrainte injustifiée, mais comme le corollaire légitime du soutien public, en adéquation avec l'objectif patrimonial du dispositif auquel il convient de veiller. Certes, ici ou là, il peut se nouer des discussions plus ou moins aisées avec les architectes des bâtiments de France - ABF (par exemple pour concilier les objectifs architecturaux et environnementaux ou selon le degré potentiellement variable des exigences posées). Mais dans l'ensemble, sous réserve d'une autre question qui est celle de la disponibilité des interlocuteurs, cette présence administrative est comprise et même parfois revendiquée.

#### *7 Après une nette amélioration sur la TVA, le régime fiscal est devenu progressivement moins avantageux en matière d'impôt sur le revenu*

L'achat de l'immeuble s'effectue dans les conditions de droit commun. Les travaux se font, le plus souvent avec le bénéfice d'un taux de TVA favorable (taux de 5,5% instauré à partir de 2000), sous réserve qu'ils ne dépassent pas

une certaine ampleur qui conduirait à les faire basculer au taux normal (celui du neuf, par assimilation à une « reconstruction »). La question de la nature et de l'ampleur des travaux a été dans le passé source de difficultés et donc de contentieux avec l'administration fiscale. Mais les assouplissements successifs ont permis de les aplanir pour l'essentiel. Il en est de même des conditions d'initiative de l'opération, autrefois contraignantes, et qui ont disparu ou de l'interdiction de locaux professionnels, désormais levée. Durant longtemps, les investisseurs Malraux bénéficiaient d'une « défiscalisation » sous forme de diminution du revenu taxable de la personne concernée (par imputation du déficit foncier sur le revenu global sans limitation de montant), régime donc d'autant plus attractif que leur taux marginal d'imposition était élevé. Sur un investissement de 450 000 € comportant 2/3 de travaux étalés sur 3 ans, le bénéfice maximum retiré d'un investissement Malraux était de 300 000 x 40 % (taux marginal d'imposition) soit 120 000 €. Le coût de la dépense fiscale correspondante était estimée à 45 M€ dans la documentation budgétaire (au profit de 3 700 ménages) et de 100 à 130 M € selon la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale. A partir de 2009, le dispositif a été transformé en réduction d'impôt : 40 % (devenu 36 % en 2011) en secteur sauvegardé et « quartiers anciens dégradés », 30 % (devenu 27 % en 2011) en ZPPAUP d'un montant de travaux plafonné à 100 000 € par an. Les dépenses ne sont pas reportables d'une année sur l'autre (ce qui peut conduire à un « pilotage » artificiel du rythme des travaux), les travaux doivent être réalisés dans un délai de quatre ans ; le démembrement de propriété reste interdit. Cette réduction d'impôt est concernée par le plafonnement global de l'avantage qu'un contribuable peut retirer des différentes « niches fiscales » : addition de 25 000 € et de 10 % du revenu imposable pour 2009, passé depuis à respectivement 20 000 € et 8 % puis 18 000 € et 6 %. Les dépenses non couvertes par la loi Malraux (intérêts des dettes contractées, par exemple, pour financer les travaux) s'imputent sur les revenus fonciers dans les conditions de droit commun. En 2009, toujours pour un investissement de 450 000 €, le bénéfice était de 120 000 €, soit 40 000 € par an, pour un revenu imposable supérieur à 150 000 € pour ne pas être plafonnée. Actuellement, il est de 108 000 €, soit 36 000 € par an, pour un revenu imposable supérieur à 300 000 €. Ce dispositif a réduit les recettes de l'Etat d'environ 5 M€ d'euros en 2010 et de 16 M€ en 2011. Mais, transitoirement, les deux régimes se superposent car l'ancien continue à produire ses effets pour les demandes de permis de construire antérieures au 1er janvier 2009. A titre de comparaison, le coût du dispositif Scellier est estimé à environ 740 M€ en 2010. Le régime des plus-values, en cas de revente après la période de location obligatoire, ne présente pas de spécificité. Mais il apparaît moins avantageux que pour d'autres investissements dans le logement car les travaux, qui ont déjà ouvert droit à une



réduction d'impôt, ne sont pas ajoutés au « prix d'acquisition » pour calculer l'éventuelle plus value.

#### 8 La situation relative du « Malraux » par rapport à d'autres outils de défiscalisation est fluctuante

En toute logique économique et à la lumière de l'expérience, les comparaisons entre les différents investissements défiscalisés devraient se faire en prenant en considération l'ensemble des éléments (rendement annuel et valorisation patrimoniale dans la durée, risques ou non associés...).

Mais, notamment sous l'effet de la polarisation de l'intérêt des contribuables sur le fait de payer moins d'impôts, l'habitude s'est malheureusement ancrée de ne comparer les différents placements qu'à l'aune de l'avantage de réduction d'impôt sur le revenu. Si l'on sacrifie à cette habitude, faute d'ailleurs de pouvoir véritablement faire autrement du fait de l'absence de données économiques complètes, la situation apparaît variable dans le temps du fait de l'évolution du Malraux lui-même et de l'apparition ou des évolutions d'autres régimes « concurrents ». Si l'on se réfère à la situation actuelle des investissements dans le logement (Malraux, Scellier, Girardin c'est-à-dire outre-mer), la situation n'est pas aussi défavorable au Malraux en secteur sauvegardé qu'il est parfois dit. En effet, pour une mise de fond identique, par exemple de 300 000 € (et en supposant en Malraux que les travaux représentent 2/3 de cet investissement total, qui inclut le foncier), la réduction d'impôt sera de 80 000 € en Malraux et de 75 000 € en Scellier et cette dernière sera étalée sur beaucoup plus longtemps (8 ans contre 2/3 ans). Il est vrai toutefois que les sommes susceptibles d'être investies en Scellier pour être défiscalisées sont plus importantes (le plafond est de 300 000 € par an contre 100 000 € pour le Malraux) et que l'investissement produit plus rapidement des revenus (loyers). En revanche, l'investissement outre-mer (en loyer libre) bénéficie d'une situation nettement plus favorable : pour le même montant investi de 300 000 €, la réduction d'impôt est de 120 000 € et les montants investis ne sont pas plafonnés. Enfin, ces trois types d'investissement sont inclus dans le plafonnement des niches fiscales (avec toutefois un régime particulier pour l'investissement Girardin).

Au vu des éléments statistiques sur les seuls revenus 2009, les bénéficiaires de la réduction d'impôt Malraux ont un profil fiscal proche des investisseurs Scellier ou logement dans les DOM et il s'agit rarement de leur principale source de défiscalisation. La moyenne d'âge est de 52,8 ans et il s'agit vraisemblablement, pour la majorité, de leur premier placement dans l'immobilier locatif. Moins d'un quart d'entre eux est assujéti à l'ISF mais plus de 65 % de la dépense fiscale est le fait de 10 % des investisseurs.

En revanche, 30 % ont un revenu fiscal de référence (RFR) qui ne dépasse pas le RFR moyen des foyers imposables (la moitié a un RFR inférieur 62 000 euros).

#### 9 La baisse du marché Malraux en 2009, difficile à quantifier, est réelle mais elle s'inscrit dans un mouvement qui lui est largement antérieur et le redressement s'amorce en 2010

De nombreux observateurs considèrent qu'à partir de 2008-2009 (débat sur le dispositif puis réduction des avantages consentis), le nombre d'immeubles rénovés grâce à la loi Malraux a chuté significativement. Non quantifiée précisément puisque l'on ignore le volume des opérations avant cette modification législative, cette chute semble toutefois réelle : les professionnels réunis ou rencontrés le disent ; une enquête effectuée par l'ANVPAH-VSSP en témoigne (40 % de baisse environ de 2007 à 2009) et celle effectuée dans le cadre du groupe de travail indique aussi une tendance à la baisse (20 % environ de 2006 à 2011). En 2009, 1099 ménages ont bénéficié du nouveau dispositif de réduction d'impôt.

Mais il est, là encore, impossible de déterminer dans cette chute ce qui résulte de l'évolution de la fiscalité des autres facteurs. Or, ils sont potentiellement nombreux : période de crise économique, ralentissement général des constructions de logement, assèchement progressif du marché (par définition au fil des décennies, une bonne partie des « meilleurs » immeubles ont déjà été rénovés) etc. En outre, la situation constatée s'inscrit dans un mouvement plus vaste : les professionnels du secteur des fonds communs de placement immobilier (FCPI) rappellent que beaucoup d'entre eux ont cessé depuis longtemps de s'intéresser aux investissements « Malraux », après avoir constaté leur faible rentabilité sur une longue période.

Les données qui viennent d'être disponibles (revenus 2010) montrent que la pente se redresse (2 500 bénéficiaires de la réduction d'impôt). Enfin, la rénovation des centres villes ne repose bien entendu pas sur le seul dispositif Malraux qui n'en représente vraisemblablement qu'une part très minoritaire. D'ailleurs, les simulations effectuées par l'ANAH tendent à prouver que, pour les foyers dont le taux marginal d'imposition est levé, la rentabilité de l'investissement sur 12 ans en loyer libre peut être meilleure en appliquant la fiscalité de droit commun (imputation des déficits sur les revenus fonciers) qu'en recourant au Malraux. Quoi qu'il en soit, c'est dans un contexte d'inquiétude du secteur et d'interrogation sur l'avenir que le groupe de travail s'est réuni.

#### 10 Les propositions s'inscrivent dans le contexte actuel des finances publiques et tiennent compte des orientations générales de la politique fiscale qui en découlent

##### 10.1 Améliorer la notoriété du dispositif, sa réputation et sa fluidité :

De nombreux témoignages attestent la méconnaissance du dispositif par certaines communes. Le ministère de la culture pourrait mener une campagne d'information en vue d'améliorer cette situation ; le cinquantième anniversaire de la loi Malraux en 2012 en fournit l'opportunité ; il existe un paradoxe : la création

d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP est une œuvre mobilisant beaucoup de temps, d'énergie et des moyens. Mais une fois cette étape lourde franchie, les communes sont, sauf exception, passives. Or, il serait souhaitable qu'elles adoptent une démarche active d'identification des immeubles pouvant se prêter une rénovation « Malraux », fassent connaître leur existence (en documentant l'état de la propriété et des occupants) ainsi que les éléments envisageables de sécurisation de l'opération (par exemple en aidant au relogement des occupants on en investissant sur la rue en question – trottoir – éclairage – mobilier Urbain – en précisant les conditions entourant le futur permis de construire ou en fournissant des 16 éléments sur l'état du marché locatif). Afin de tester à la fois le contenu et l'intérêt d'une telle démarche, une opération pilote pourrait être conduite, avec l'aide d'une direction régionale des affaires culturelles, par une commune qui serait intéressée ; la réputation d'un outil qui s'adresse à l'épargnant passe aussi par la transparence. Il conviendrait que l'investisseur en « direct » sache précisément, par rapport à son décaissement total, ce qui relève du foncier, des travaux et des coûts divers (intermédiation, commercialisation...) et que cette information soit normalisée ; La méconnaissance des réalités statistiques des opérations « Malraux » est patente. Un observatoire commun aux ministères de la culture et du logement, ou a minima, un suivi statistique commun aux deux ministères pourrait être mis en place afin de pallier cette situation.

##### 10.2 Aménager ponctuellement certaines dispositions techniques afin de lever des freins et d'améliorer la compétitivité relative de ces investissements

Il est proposé de lever certains freins en permettant de louer à des organismes de logement social (de type HLM) qui eux-mêmes pourraient sous-louer (comme c'est possible en Scellier), le cas échéant meublé ; en autorisant la Fondation du patrimoine, comme elle le fait déjà en ZPPAUP, à délivrer son label en secteur sauvegardé au profit d'immeubles particulièrement remarquables (sans pour autant augmenter le nombre des labels qu'elle délivre annuellement et qui ouvrent droit à imputation du déficit sur le revenu global) ; en supprimant l'obligation pour les FCPI, prévue par la loi, de consacrer au moins 30 % de l'investissement au foncier (tout en gardant l'obligation que le coût du foncier et des travaux soit au moins égal à 95 % du total et que les travaux représentent a minima 65 % du total). Pour améliorer la compétitivité relative du Malraux par rapport à d'autres investissements à levier fiscal, plutôt que de plafonner la base des travaux défiscalisables à 100 000 € par an sur 4 ans, il est proposé de prévoir 400 000 € sur 4 ans (disposition législative). La réduction d'impôt se ferait au rythme du paiement des travaux mais, d'une part, ceux-ci ne seraient pas artificiellement pilotés pour respecter la





contrainte annuelle des 100 000 €, d'autre part les reports seraient autorisés. Il conviendrait en outre, en cas de recours à la formule juridique de la vente d'immeuble à rénover (VIR), que la plus-value future se calcule en ajoutant le prix des travaux au prix d'acquisition, comme dans les ventes en état futur d'achèvement (VEFA). Enfin, d'autres aménagements techniques mériteraient une mise à l'étude pour vérifier leur opportunité/faisabilité. Il s'agirait de sécuriser les éventuelles subventions de l'ANAH afin qu'elles puissent, en sécurité, être incluses par l'investisseur dans son calcul économique de rentabilité plutôt, comme aujourd'hui, d'être un plus fortuit postérieur à la décision d'investir, car aléatoire.

Deuxièmement, la situation des immeubles détenus entièrement par un seul propriétaire souhaitant le rénover peut mériter réflexion : les travaux étant à la charge d'une seule personne (à la différence du cas où il s'agit de plusieurs investisseurs « extérieurs »), ils se heurtent vite au plafond défiscalisable. Dans ce cas, porter le plafond à par exemple, 800 000 € sur 8 ans serait une piste à examiner. Enfin, la faculté pourrait être offerte aux collectivités d'exonérer les immeubles rénovés grâce à la loi Malraux de taxe foncière pendant un certain délai (ou de réduire ladite taxe).

### 10.3 Moduler les avantages fiscaux en fonction du bénéfice collectif retiré des opérations et non plus en fonction de zones prédéterminées

Compte tenu du contexte général et des contraintes pesant sur les finances publiques, il a paru raisonnable de considérer que le taux de réduction d'impôt le plus élevé (36 % actuellement en secteur sauvegardé) soit réservé à celles dont l'intérêt public est le plus grand. Il s'agirait de privilégier les opérations s'inscrivant dans une véritable ambition d'ensemble mobilisant les moyens de la commune, à l'opposé des rénovations ponctuelles, sans lendemain ni accompagnement. Ceux qui sont interrogatifs sur un tel ciblage craignent une concentration géographique excessive, facteur de renchérissement du foncier, ou estiment que ce sont les initiatives individuelles et ponctuelles qui sont souvent le ferment d'opérations plus ambitieuses.

Cette piste paraît néanmoins mériter d'être explorée, d'autant quelle contribuerait à la réputation des opérations Malraux sur le long terme : les investisseurs ont intérêt à voir rénover l'ilot ou la rue où leur immeuble se situe. Une variante pourrait consister à n'appliquer cette logique qu'en ZPPAUP, les secteurs sauvegardés gardant le bénéfice du taux de 36 %. Pour mettre en œuvre ce ciblage, la première voie envisageable consiste à définir par avance, en termes juridiques, les critères attestant l'implication effective de la commune sur une action d'ensemble. En pratique il paraît toutefois difficile d'arrêter une telle liste normative tant les situations sont diverses, les instruments d'intervention variés (et sans qu'ils garantissent toujours qu'ils soient suivis d'effet), les signes tangibles d'une opération d'envergure multiple. Le risque serait vraisemblablement d'exclure

des opérations dignes d'intérêt ou d'inclure des opérations banales, voire les deux en même temps. S'il se confirmait que cette hypothèse est peu praticable, l'autre voie consisterait, à l'instar de la procédure suivie pour arrêter le PNR-QUAD, à définir en termes généraux ce qui caractérise la cible et de procéder par voie d'appel à projet. S'agissant d'une dépense fiscale, le « numerus clausus » ne serait pas le corollaire obligé de cette démarche.

Mais l'Etat veillerait à être sélectif pour être cohérent avec l'objectif initial de ciblage. Une autre option de ciblage pourrait consister à réserver le dispositif fiscal le plus favorable aux projets de rénovation qui comportent, en plus du patrimonial, une dimension sociale voire très sociale. Les immeubles éligibles seraient ceux dont l'obligation de location porterait sur des loyers plafonnés au profit de foyers à revenus modestes. Cette formule n'impliquerait pas nécessairement des aides de l'ANAH, cet organisme passant déjà des conventions avec les bailleurs, sans aide « budgétaire », en contrepartie de telles obligations (dans ce cas, la fiscalisation des loyers bénéficie d'un régime avantageux). Toutefois, les opérations Malraux comportant déjà de fortes spécificités et des surcoûts, on peut s'interroger sur la pertinence d'ajouter une dimension nécessairement sociale à ses objectifs traditionnels. Les investisseurs ne risquent-ils pas d'être rebutés par le risque, à tort ou à raison, de voir les parties communes se dégrader, de devoir faire face à des impayés de loyer, d'avoir des difficultés à récupérer le bien à l'issue de la période locative obligatoire ? En outre, la mixité doit se comprendre dans les deux sens : ce serait « exclure » les villes comportant déjà un parc « social » dense. Cette optique pourrait plus légitimement s'appliquer dans les zones où le marché locatif est tendu. Mais la plupart des périmètres protégés sont dans des villes qui ne remplissent pas cette condition. Une politique de la ville respectueuse de l'existant s'inscrit nécessairement dans le très long terme. Inversement, des atteintes irréversibles au patrimoine peuvent intervenir dans un laps de temps très court. La continuité de l'effort est donc nécessaire et à cet égard, la permanence de l'investissement de l'Etat via la fiscalité (soit environ 35 ans) a été un atout remarquable. Toutefois, ce dispositif reste fragile tout en méritant attention. Il paraît envisageable de le conserver car son coût global paraît actuellement raisonnable ; les mesures proposées pour le conforter ne modifieraient pas cette situation tout en améliorant sa notoriété, sa compétitivité et en facilitant sa mise en œuvre ; il serait cohérent que l'Etat concentre ses rares « ressources », là où elles sont plus efficaces, c'est-à-dire dans les communes qui se mobilisent dans la durée et intègrent les rénovations d'immeuble défiscalisées dans une politique d'ensemble ambitieuse, comportant d'autres réalisations concrètes. La recherche d'un effet multiplicateur de cette dépense fiscale peut d'autant plus se plaider que la rigueur des temps appelle un renforcement de la légitimité de ce type de politique publique.

## Propositions d'évolution d'ordre administratif ou normatif

En somme, le principal problème des opérations « Malraux » n'est pas fiscal à proprement parler : le manque d'attractivité du dispositif « Malraux » est un phénomène ancien qui remonte au-delà de la réforme fiscale du dispositif en 2009 : elle tient à l'étroitesse du marché, à la rentabilité possiblement faible des opérations, à la complexité des opérations « Malraux » et aux aléas forts des chantiers auxquels la VIR ne semble pas avoir totalement remédié et à un manque de communication sur le dispositif. Il est donc souhaitable d'examiner des propositions d'amélioration du fonctionnement du marché en tant que tel avant de se pencher sur le dispositif fiscal. Celui-ci, au-delà d'ajustements techniques, gagnerait également à être recentré pour renforcer sa légitimité. Certaines propositions devraient en revanche être écartées.

### 4.1 Améliorer la notoriété de la réputation et de la fluidité du marché du « Malraux »

#### 4.1.1 Améliorer la connaissance du dispositif « Malraux »

Le dispositif « Malraux » est relativement confidentiel : contrairement au dispositif « Scellier », il reste relativement mal connu, à la fois des contribuables, mais aussi des communes éligibles, qui ne connaissent pas toujours les conditions et les modalités pratiques du dispositif. Le ministère de la culture, pour qui le dispositif « Malraux » s'intègre dans une politique de préservation du patrimoine, pourrait être mobilisé pour mieux le connaître.

**Proposition 1 :** Organiser en 2012, à l'occasion des 50 ans de la loi « Malraux », par le biais du ministère de la culture, une campagne d'information sur le dispositif « Malraux » auprès des communes afin de les aider à intégrer ce levier fiscal dans les projets de restauration urbaine et à favoriser la diffusion des informations auprès des contribuables, nécessairement au contact des maires et/ou des services d'urbanisme dans le cadre des autorisations d'urbanisme.

#### 4.1.2 Développer le repérage des opérations possibles en dispositif « Malraux » et leur accompagnement

L'établissement du zonage d'une ZPPAUP ou du plan de sauvegarde et de mise en valeur en secteur sauvegardé requiert une vraie mobilisation et un travail d'inventaire fin des immeubles. Pour autant, aucun repérage des bâtiments qui peuvent se prêter à une opération « Malraux » n'existe à l'heure actuelle et l'accompagnement des opérations peut être variable, voire inexistant.

**Proposition 2 :** Lancer en 2012 une opération « pilote » de repérage des immeubles susceptibles de faire l'objet d'une opération «



Malraux » avec l'assistance des services déconcentrés du ministère de la culture dans une commune volontaire. Cette opération pourrait permettre d'expérimenter les initiatives qu'une collectivité pourrait prendre en termes de documentation sur l'état de la propriété et des occupants d'immeubles qu'elle aurait identifiés, de sécurisation de l'opération éventuelle (politique de relogement par exemple), d'environnement (investissements publics projetés dans la rue concernée...).

**Proposition 3 :** Dans un deuxième temps, si d'autres communes suivent le même exemple, organiser une mutualisation des informations recueillies sur les immeubles et des échanges de bonnes pratiques sur une plate-forme internet, qui pourrait être gérée par le ministère de la culture.

#### 4.1.3 Permettre une meilleure transparence sur le marché du dispositif « Malraux »

À l'heure actuelle, seules les SCPI sont soumises dans le cadre du contrôle de l'autorité des marchés financiers, à l'obligation d'afficher les frais de souscription et les frais de gestion afférents aux parts souscrites. Aucune obligation de ce type n'existe pour les opérations de vente en direct. L'opacité qui en résulte sur le prix et la valeur réelle de l'opération réalisée peut dissuader certains contribuables de s'engager dans une opération de ce type.

**Proposition 4 :** Instituer une obligation réglementaire pour les opérateurs « Malraux » sur la communication de leurs frais de gestion afin de donner au contribuable investisseur une information plus complète en distinguant dans le prix de l'opération la valeur intrinsèque du bien (prix du foncier et travaux) par rapport aux frais divers (commercialisation...).

#### 4.1.4 Ex post, mieux suivre les opérations « Malraux » réalisées

L'absence de suivi statistique des logements rénovés en dispositif « Malraux » constitue un obstacle sérieux au pilotage et à l'adaptation éventuelle du dispositif. Or les applications permettant de suivre respectivement les logements d'une part (SITADEL) et les autorisations accordées en secteur protégé d'autre part (GESTAURAN) existent d'ores et déjà.

**Proposition 5 :** Organiser un suivi statistique du dispositif « Malraux » mené conjointement par le ministère de la culture et le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, en croisant les données sur les logements créés de SITADEL et les autorisations d'urbanisme accordées suivies dans GESTAURAN.

#### 4.2 Donner une plus grande souplesse au dispositif « Malraux » par des aménagements techniques législatifs ou réglementaires

##### 4.2.1 Donner plus de souplesse dans la gestion du chantier et le choix des biens éligibles

Actuellement, l'absence de report du montant de 100 000€ de dépenses de travaux peut diminuer

la rentabilité du dispositif par rapport au régime de droit commun (cf. simulations réalisées par l'ANAH où l'opération est plus intéressante sans dispositif « Malraux ») ou conduire les opérateurs à caler artificiellement la progression du chantier sur le rythme de la dépense fiscale. Il est donc proposé, à coût fiscal annuel constant, de laisser le contribuable gérer librement l'imputation de sa dépense fiscale sur plusieurs années, en respectant toutefois le rythme d'exécution des travaux. Dans le cas où les dépenses réalisées une année donnée excéderaient le montant d'impôt pouvant être réduit, un report d'imposition pourrait être autorisé.

**Proposition 6 :** Rapprocher le dispositif « Malraux » du dispositif « Scellier », en ouvrant droit à une enveloppe globale de 400 000 € à répartir sur quatre ans.

##### 4.2.2 Répondre aux besoins des propriétaires occupants des secteurs sauvegardés en leur ouvrant le bénéfice du label de la Fondation du patrimoine

Actuellement, l'instruction fiscale 5-B-5-05 réserve le bénéfice du label de la Fondation du patrimoine, qui permet à son bénéficiaire d'imputer directement ses charges foncières sur son revenu global sans limitation de montant, aux immeubles situés en ZPPAUP détenus par des propriétaires occupants ou des propriétaires bailleurs.

Par conséquent, en dehors des monuments historiques, aucun dispositif fiscal n'est ouvert pour les propriétaires occupants situés en secteurs sauvegardés.

**Proposition 7 :** Permettre aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs situés en secteurs sauvegardés de bénéficier du label de la Fondation du patrimoine (sans pour autant augmenter le nombre global de labels délivrés chaque année), afin de faciliter la restauration d'immeubles remarquables qui ne sont ni inscrits, ni classés au titre des monuments historiques.

##### 4.2 Donner davantage de souplesse sur les investissements réalisés en SCPI

Actuellement, les SCPI sont soumises à une double obligation : consacrer 65 % de la collecte aux travaux et 30 % au foncier. Cette double contrainte laisse disponible une marge de 5 % pour les frais de dossier et la trésorerie. S'il peut être justifié d'inciter les SCPI à modérer leurs frais de gestion et d'intermédiation, il n'est pas forcément pertinent de le faire dans le cadre d'une double limitation qui contraint, voire biaise les investissements.

Ainsi, l'obligation de consacrer 35 % au foncier tend à concentrer les investissements là où le foncier est cher et où les travaux sont peu importants. L'incitation peut donc faire peser un risque sur la rentabilité finale de l'opération, sans répondre au besoin d'appui des investissements les plus lourds.

**Proposition 8 :** Supprimer par voie législative l'obligation faite aux SCPI de consacrer 35 % de la collecte au foncier tout en maintenant les

autres obligations : consacrer 95 % de la collecte à l'achat du foncier et aux travaux ; investir au moins 65 % du montant de la souscription dans les travaux.

##### 4.2.4 La sous-location, actuellement interdite, pourrait être autorisée via des bailleurs sociaux

Actuellement, le bénéficiaire de la réduction d'impôt est bien celui qui supporte l'obligation locative et la sous-location reste interdite dans le cadre du dispositif « Malraux ». Elle pourrait, par voie d'instruction, être exceptionnellement autorisée dans le cas de la location à des bailleurs sociaux : cet aménagement offrirait des marges de manoeuvre supplémentaire pour les organismes HLM et garantirait aux investisseurs « Malraux » une perception constante des loyers durant la période du contrat de location.

**Proposition 9 :** Accepter la possibilité pour les bailleurs sociaux de louer puis de sous louer un bien ayant fait l'objet de la défiscalisation « Malraux ».

##### 4.2.5 Le calcul des plus-values immobilières des ventes d'immeubles à rénover – VIR pourrait être aligné sur celui des ventes d'immeuble en état futur d'achèvement – VEFA

À l'heure actuelle, le régime des plus-values immobilières reste à préciser dans le cas des ventes d'immeubles à rénover, dispositif proche de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). Si le prix retenu pour les VEFA est le prix d'acquisition global, il convient de prendre position sur le montant retenu pour le calcul de la plus-value dans le cadre d'une VIR, qui distingue nettement le prix du foncier et le prix des travaux, lorsqu'ils ont donné lieu à un avantage fiscal à l'impôt sur le revenu dans le cadre d'un achat en dispositif « Malraux ». Une position identique sur le calcul du prix d'acquisition de la VIR et de la VEFA pourrait aider les opérations « Malraux » et serait cohérente avec la solution qui est aujourd'hui adoptée en matière de droits de mutation à titre onéreux calculés sur le prix d'acquisition global.

**Proposition 10 :** Pour le calcul des plus-values immobilières, prendre comme base du prix d'acquisition la totalité du prix de la vente d'immeuble à rénover pour aligner son régime sur celui de la vente en l'état futur d'achèvement

##### 4.3 Recentrer les objectifs du dispositif « Malraux »

L'avantage fiscal bénéficie indifféremment à des opérations dont l'apport en termes d'intérêt général peut être variable, qu'il s'agisse de restauration urbaine ou du type de logements remis sur le marché. Le niveau de soutien, identique pour tous, n'est pas toujours le plus approprié.

Si la situation des finances publiques et la nécessité de respecter la norme de dépense rendent peu crédible une transformation du dispositif « Malraux » en subvention, il est possible d'améliorer le ciblage du dispositif « Malraux » pour rapprocher son effet de celui



qu'aurait eu une subvention. Sans remettre en cause le bénéfice du dispositif « Malraux » pour toutes les zones actuellement éligibles, il peut être envisageable d'abandonner la distinction actuelle entre ZPPAUP à 27 % et secteurs sauvegardés/quartiers anciens dégradés à 36 % et de réserver le taux de réduction majoré non pas à certaines zones, mais à certains types d'opérations.

#### 4.3.1 Une première option pourrait consister à privilégier les restaurations qui s'inscrivent dans une ambition d'ensemble

La finalité de ce scénario serait de réserver le taux majoré du dispositif « Malraux » aux communes ayant engagé une démarche active de restauration urbaine d'ensemble autour d'une stratégie urbaine cohérente.

S'il peut être, à certains égards, considéré comme un éloignement de l'esprit initial du dispositif « Malraux » tourné vers la restauration patrimoniale, l'élargissement du dispositif au plan national de requalification des quartiers anciens dégradés a eu le mérite de mettre en lumière l'intérêt de mobiliser les fonds publics de manière cohérente et coordonnée autour d'un même projet urbain, économique et social.

**Proposition 11 :** Réserver le taux maximal de réduction d'impôt (36 %) aux communes mobilisées pour restaurer leur centre-ville.

Dans cette solution, les communes comportant des quartiers anciens dégradés resteraient bénéficiaires du taux majoré. Pour les autres (secteurs sauvegardés et ZPPAUP), deux solutions sont envisageables : la première piste consisterait à trouver des critères reflétant l'implication de la commune pour la restauration de son centre-ville : présence d'une OPAH, d'un PIG, niveau de subventions accordées.

Il peut toutefois être difficile de rassembler un faisceau d'indices permettant d'attester avec pertinence l'implication d'une ville ; la deuxième est de procéder par appels d'offre, sur le modèle retenu précédemment pour le PNRQAD. Le nombre de communes retenues, s'agissant d'une dépense fiscale potentielle et non pas certaine comme une dépense budgétaire, pourrait bien entendu être plus large que celui des communes retenues dans le cadre du PNRQAD. Une alternative pourrait consister à maintenir aux secteurs sauvegardés et aux quartiers anciens dégradés le bénéfice du taux majoré et à n'appliquer le ciblage sur critères ou sur appel d'offres qu'aux ZPPAUP.

#### 4.3.2 Une deuxième option consisterait à réorienter le dispositif « Malraux » vers des logements au loyer maîtrisé

Sans être nécessairement assorti d'une subvention de l'ANAH, il s'agirait de réserver le taux de réduction d'impôt le plus élevé aux logements restaurés donnés en location à des locataires intermédiaire, social ou très social, ou donnés en sous-location à des bailleurs sociaux.

**Proposition 12 :** Réserver le taux majoré de 36 % du dispositif « Malraux » aux propriétaires

bailleurs pratiquant des loyers intermédiaire, social ou très social.

Cette solution, techniquement plus aisée à mettre en œuvre que la précédente, serait aussi celle qui s'éloignerait le plus, dans sa philosophie, de l'objectif patrimonial historiquement défendu dans le cadre du dispositif « Malraux ». En outre, elle pourrait rebuter les investisseurs qui, à tort ou à raison, y verraient une contrainte supplémentaire voire un risque pour la valorisation du bien, à terme.

#### 4.4 D'autres propositions pourraient être mises à l'étude

##### 4.4.1 Exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties

Il existe aujourd'hui plusieurs avantages, temporaires ou permanents, de droit commun en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties : les constructions nouvelles, reconstructions ou additions de construction peuvent bénéficier d'une exonération partielle ou totale pendant deux ans ; les constructions neuves de logements « sociaux » affectés à l'habitation principale financées par des prêts spéciaux ou des subventions peuvent être exonérées de 15 à 30 ans selon le type de financement et le degré d'efficacité énergétique ; Au-delà, les communes peuvent aussi choisir d'exonérer pour tout ou partie : pendant cinq ans, les logements achevés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989 pour lesquels le propriétaire a fait des dépenses d'équipement ouvrant droit au crédit d'impôt sur le revenu en faveur du développement durable et supérieures à 10 000 € par logement au cours de l'année précédant l'application de l'exonération ou à 15 000 € par logement au cours des 3 années précédant l'application de l'exonération ; depuis 2009, les logements neufs achevés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ayant un label « bâtiment basse consommation énergétique, BBC 2005 » peuvent être exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant cinq ans ou plus selon le choix de la commune. La loi pourrait ouvrir ce type de dérogation aux opérations « Malraux », la perte de recette étant à la charge de la commune qui déciderait d'user de cette faculté

**Proposition 13 :** Étudier la possibilité pour les communes d'exonérer de taxe foncière pour les propriétés bâties les opérations « Malraux » pour une durée de cinq ans, ou plus selon le choix de la commune concernée.

##### 4.4.2 L'évolution du dispositif concernant les immeubles détenus par un seul propriétaire

Actuellement, le plafond des travaux peut être un obstacle à de telles restaurations. Pourrait donc être étudiée, en lien avec la proposition n°6, l'opportunité d'autoriser la réduction d'impôt sur une période plus longue et sur un montant de travaux globalement plus important.

**Proposition 14 :** Étudier la possibilité, pour un immeuble détenu par un seul propriétaire, d'ouvrir droit à une enveloppe globale de 800 000 sur huit ans.

#### 4.4.3 La recherche de la sécurisation des subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

L'investisseur est actuellement souvent conduit à prendre sa décision sans avoir l'assurance qu'une subvention de l'ANAH s'appliquera à l'opération. Or celle-ci peut avoir un rôle déterminant sur la rentabilité de l'opération et donc son attrait.

**Proposition 15 :** Étudier la possibilité de sécuriser le plus tôt possible les subventions de l'ANAH afin que l'investisseur en tienne compte dans son calcul économique de rentabilité.

#### 4.5 Certaines propositions, formulées dans le cadre du groupe de travail, semblent en revanche à écarter

##### 4.5.1 Le scénario qui consisterait à revoir la position du dispositif « Malraux » vis-à-vis du plafonnement global des niches fiscales est peu envisageable

Certains membres du groupe de travail ont suggéré de revenir à l'ancienne formule de déduction de charges pour le revenu foncier du dispositif « Malraux ». Cesser d'appliquer au dispositif « Malraux » le plafonnement global des niches fiscales. Cesser d'appliquer au dispositif « Malraux » le rabot des niches fiscales. Ces formules, incontestablement favorables pour le contribuable, se traduiraient par un coût supérieur pour l'État tout en heurtant les orientations générales de la politique fiscale consistant à transformer progressivement les déductions de charges en réduction d'impôt et à limiter le cumul et l'ampleur des dépenses fiscales. Une exception faite pour le dispositif « Malraux » entraînerait nécessairement un débat sur les investissements proches (logement outre-mer, investissement « Scellier »)

##### 4.5.2 Une modification de la TVA ou des droits de mutation à titre onéreux applicables aux opérations « Malraux » aurait pour effet de remettre en cause l'harmonisation actuelle de la assiette des deux impôts

Une large part des opérations « Malraux » bénéficie d'une TVA à taux réduit) donc d'un taux plus favorable que les opérations « Scellier » souvent présentées comme concurrentes. En tout état de cause, le rôle de la TVA dans l'équilibre des opérations « Malraux » reste relativement faible comparativement à d'autres paramètres et n'apparaît donc pas comme étant un levier pertinent.

**Proposition 16 :** Élargir le champ de la TVA à 5,5 %. Parfois proposé, un élargissement de la TVA à 5,5 % semble devoir être écarté. En effet, la plupart des travaux réalisés en dispositif « Malraux » sont déjà dans le champ de la TVA à taux réduit, contrairement au dispositif « Scellier », sauf lorsqu'ils aboutissent à requalifier l'immeuble en immeuble neuf de l'article 257 du code général des impôts. Le traitement de ces cas, qui peuvent exister, mais qui restent marginaux, impliquerait également de modifier le champ des droits de mutation à titre onéreux perçus par les collectivités locales



si l'on veut conserver une assiette identique entre les deux taxes. Le coût pour les finances publiques et l'ampleur de la réforme ne justifieraient pas l'avantage éventuellement procuré aux opérateurs et aux investisseurs « Malraux » :

Créer une dérogation en acceptant de ne pas considérer comme des immeubles neufs au sens de la TVA les investissements « Malraux », même lorsque les conditions sont remplies, pourraient générer d'autres demandes catégorielles similaires ; revoir la définition de l'immeuble neuf au sens de l'article 257 du code général des impôts aurait des répercussions allant bien au-delà du seul dispositif « Malraux » et aurait un effet très négatif sur les finances de l'État

**Proposition 17 :** Ne pas imposer l'intégralité de l'assiette des ventes d'immeuble à rénover (VIR) aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

S'agissant de l'assiette des DMTO, le second alinéa du I de l'article 683 du CGI prévoit que la TPF ou le droit d'enregistrement sont liquidés sur le prix exprimé, en y ajoutant toutes les charges ainsi que toutes les indemnités stipulées au profit du cédant. Le prix est constitué par tout ce que le vendeur reçoit de l'acquéreur en échange du bien vendu : le prix des travaux n'est qu'une composante du prix de la VIR, dont le montant est fixé contractuellement entre les parties. Il ne peut être considéré comme la contrepartie d'une prestation de services réalisée au profit de l'acquéreur. Dès lors, les DMTO exigibles lors de la VIR sont liquidés sur le prix total dû par l'acquéreur, lequel inclut le prix de l'immeuble existant au jour de la vente et celui

des travaux devant être réalisés par le vendeur. Sauf à revoir la notion même de prix applicable à ces opérations en DMTO, rien ne peut être extourné de l'assiette en DMTO au titre du dispositif « Malraux ». Au-delà du coût de cette proposition, une telle option pour les ventes d'immeubles à rénover entraînerait probablement une demande similaire pour les ventes futures en l'état d'achèvement, beaucoup plus nombreuses, sans qu'un objectif d'intérêt général justifiant ce rétrécissement d'assiette n'apparaisse clairement. Cette proposition apparaît par ailleurs incohérente avec la demande, également exprimée au cours des travaux et qui est proposée, de prendre en compte le prix total d'acquisition de la VIR dans le calcul de la plus-value et non pas les seuls travaux.

**Proposition 18 :** Introduire un « *plan d'épargne Malraux* », les versements par anticipation déclenchant la réduction d'impôts dans les mêmes conditions que les travaux que l'épargne est destinée à financer.

L'idée serait de permettre aux contribuables de verser des sommes sur un compte d'épargne analogue au plan d'épargne logement, défiscalisées l'année du versement, et qui devrait être investies, dans un délai à définir, dans la restauration d'un bien « Malraux ». Si les sommes n'ont pas été employées à cette fin à l'échéance, l'administration disposerait d'un droit de reprise de l'avantage fiscal. Il serait discutable de permettre à un contribuable de bénéficier de la réduction d'impôts alors que l'investissement n'est pas réalisé, et qu'il peut ne jamais l'être. Le dispositif serait complexe à gérer et pourrait donner lieu à des déboires. Par ailleurs, les livrets d'épargne co-développement

et le compte d'épargne assurance « forêt », fonctionnant sur le même modèle, ne se sont pas développés. Dans le cadre du groupe de travail, des schémas de type Plan Epargne Retraite Logement – PERL - ont également été évoqués comme un possible modèle dans le cadre du dispositif « Malraux ». Ce montage repose sur la dissociation du droit de propriété entre la « nue-propriété » et « l'usufruit ». L'investisseur privé acquiert, pour 50 à 60 % de sa valeur, la nue-propriété d'un logement ; l'usufruit est acheté dans le même temps pour une durée fixe (15 à 17 ans) par un bailleur institutionnel qui perçoit les loyers et assure la gestion locative. Ce bailleur social prend en charge, sur toute la durée, l'intégralité des frais, travaux et taxes afférents au logement ; à la fin de l'usufruit temporaire l'investisseur retrouve automatiquement la pleine propriété de son bien, éventuellement remis en l'état

**Proposition 19 :** Autoriser les démembrements de propriété en dispositif « Malraux » ne semble pas opportun compte tenu des risques d'optimisation présenté par le dispositif :

Droits de mutation et TVA acquittés sur la seule nue-propriété pour l'investisseur alors qu'il bénéficie, in fine, de la totalité du bien : en effet, seul un droit de partage de 2,5 % est dû au moment de la réunion de l'usufruit et de la nue-propriété et non la totalité des DMTO ; le modèle PERL devrait être adapté pour que les travaux, justifiant la défiscalisation, soient bien assurés par le nu-propriétaire et non par l'usufruitier ; le nu-propriétaire investisseur ne paie pas l'ISF pendant toute la durée de la cession temporaire d'usufruit, puisque l'ISF est dû par l'usufruitier.

## Patrimoine et urbanisme local : liaisons dangereuses ?

Versailles une ville un Château . Il n'est certes pas simple d'être maire de Versailles et d'avoir pour principal administré le Président de l'Etablissement Public du Grand Versailles. D'autant que le périmètre de la ville royale n'est pas immense et que toutes les activités économiques, les réseaux de transports et tout ce qui fait une ville moderne ne sont pas forcément compatibles avec l'existence du château et du parc.

Il n'est pas anormal que, comme tout élu local, il se trouve confronté sur le terrain de la coexistence de la ville du château et du parc,

avec les associations de défense du patrimoine. Les solutions qui seront adoptées à Versailles et que l'on espère consensuelles, ne manqueront pas d'avoir valeur d'exemple. C'est ce qui fera tout l'intérêt de l'exposé du point de vue du maire, M. François de Mazières, et des réponses qui ne manqueront pas de lui être adressées de la salle.

Du Domaine royal au Domaine national, la République est-elle chez elle à Saint-Cloud ? Un conflit aigu entre plusieurs associations locales et nationales et la ville de Saint-Cloud s'est déroulé ces derniers mois : nous n'en

retracerons pas toutes les arcanes. Nous voulons seulement évoquer un problème susceptible d'une éventuelle généralisation celui du régime juridique des Domaines Nationaux. Afin d'introduire utilement l'intervention du Sous-directeur chargé des Monuments Historiques, J M Loyer Has et le débat qu'il aura avec la salle, nous vous proposons une chronologie de la création du Domaine National de Saint Cloud établie par la Ligue Urbaine et Rurale et qui fait bien comprendre comment le bâtiment dont l'appellation initiale était « Hôtel des gardes du Corps » (sous Charles X) et que l'on appelle plus couramment aujourd'hui la caserne Sully pose



la question du périmètre du Domaine National et ensuite les conditions dans lesquelles ce périmètre peut ou non faire parti du Domaine public inaliénable et imprescriptible.

Outre la chronologie de la création du Domaine national de Saint-Cloud ci-dessous, deux documents seront extrêmement utiles à l'état de cette question. Ils émanent en 1991 respectivement du sous directeur des affaires juridiques de l'Administration générale du Ministère de la culture et du directeur général des impôts.

La note du sous-directeur des affaires juridiques du MCC du 23 avril 1991 indique que « nous pouvons conclure que les domaines nationaux de Saint-Cloud, Versailles, Rambouillet, Saint-Germain-en-Laye étant ouverts au public, spécialement aménagés et ne faisant pas l'objet d'une exploitation forestière relèvent bien du Domaine publique ».

Quant à la lettre du directeur général des impôts au directeur du Patrimoine du 22 avril 1991, elle dit que « les Domaines nationaux d'Ile de France... En tant que site ouvert au public et aménagé à cette fin constitue donc des parties intégrantes du Domaine public national ».

## Chronologie de la création du Domaine National de Saint-Cloud

**5 mai 1793** : la Convention nationale décrète que le mobilier de Saint-Cloud est vendu mais le parc et le château sont conservés et entretenus aux dépens de la République pour servir aux jouissances du peuple.

**Ordonnance royale Louis-Philippe, du 1<sup>er</sup> janvier 1834** : affecté au département de la guerre, pour les besoins du service militaire, l'ancien Hôtel des gardes du corps à Saint-Cloud Sénatus-consulte du 12 décembre 1852 : inscrit dans la liste civile de la dotation de la Couronne « château, maisons et bâtiments » de Saint-Cloud

**Décret du 6 septembre 1870** : il organise le retour des meubles et immeubles de la liste civile dans le domaine de l'Etat avec l'article 2 : « Tous les biens meubles et immeubles désignés sous le nom de biens de la liste civile feront retour à l'Etat ».

**Décret du 24 octobre 1870, article 1<sup>er</sup>** : « Les bâtiments et jardins faisant partie de la dotation immobilière de l'ancienne liste civile, en ce qui concerne la conservation et l'entretien, sont rattachés au Ministère des Travaux publics, direction des Bâtiments civils ».

**Plan terrier de 1870** : il montre que la caserne fait partie du domaine national

**1873** : acte constitutif du domaine national de Saint-Cloud

## REPÈRES

# Domaine Public National

Nous publions ci-dessous deux correspondances, de la Direction des Affaires Générales du Ministère de la Culture à la Direction du Patrimoine du Ministère de la Culture, concluant à la qualité de Domaine Public National du Parc de Saint-Cloud.

### Objet : Nature juridique des domaines nationaux d'Ile-de-France.

Par lettre du 25 février 1991, vous m'avez interrogé sur la nature juridique des domaines nationaux d'Ile-de-France.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que selon la jurisprudence et la doctrine, les biens font partie du domaine public de l'Etat si deux critères sont réunis :

- d'une part, s'ils sont affectés à l'usage du public,
- d'autre part, s'ils sont spécialement aménagés pour l'exploitation d'un service public.

Je précise toutefois que le critère de l'aménagement spécial est mal défini.

Concernant les forêts publiques, la jurisprudence les range traditionnellement dans le domaine privé de l'Etat ou des collectivités territoriales, en considérant que les aménagements spéciaux dont bénéficient les forêts (routes pour les véhicules, sentiers de promenade, aires de pique-nique) ne sont pas suffisamment importants pour justifier l'inclusion de la forêt dans le domaine public.

Ainsi la forêt de Fontainebleau a été considérée aux termes d'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 juillet 1971 comme faisant partie du domaine privé.

Alors même que la forêt de Fontainebleau est ouverte au public et aménagée spécialement à cette fin, le Conseil d'Etat a considéré que les aménagements "n'étaient pas de nature A faire regarder les forêts comme des dépendances du domaine public".

Le critère de l'aménagement spécial semble donc être apprécié -rigoureusement.

D'après l'ouvrage de M. Dufau "Le domaine public", un point sembla être certain : les bois et les forêts aménagés en promenades publiques et qui ne font pas l'objet d'une exploitation forestière doivent en principe être considérés comme des dépendances du domaine public, comme le démontrent les arrêts concernant le bois de Vincennes et le bois de Boulogne (CE 14 juin 1972 Eidel, CE 23 février 1979 Goudain).

Selon cette jurisprudence, le massif forestier de Fontainebleau non suffisamment aménagé ferait partie du domaine privé, alors que les bois de Boulogne et de Vincennes ressortent du domaine public.

Donc, par extension, nous pouvons conclure que les domaines nationaux de Saint-Cloud, Versailles, Rambouillet, Saint Germain en Laye étant ouverts au public, spécialement aménagés et ne faisant pas l'objet d'une exploitation forestière relèvent bien du domaine public.

Mais nous ne pouvons savoir si le juge administratif considérera l'aménagement comme suffisant ou pas. Dans l'hypothèse où le juge considérerait que ces domaines nationaux appartiennent au domaine

privé de l'Etat, seule une disposition législative pourrait opérer la mutation vers le domaine public. Il est donc patent que ni un décret, ni un arrêté, ni a fortiori une convention ne peut réaliser cette mutation.

Vous trouverez en annexe un dossier avec des extraits de la doctrine et de la jurisprudence à ce sujet.

*Le sous-directeur des affaires juridiques  
Paul FLORENSON*

### Objet : Nature juridique des domaines nationaux d'Ile-de-France.

Référ : V/lettre DP/FMH/MA/91/02/21 n° 119 du 22 février 1991.

Par lettre citée en référence, vous m'avez demandé de vous préciser si les domaines nationaux d'Ile-de-France faisaient partie du domaine public.

Cette question appelle une réponse positive. Aux termes de l'article L. 2 du Code du Domaine de l'Etat, sont considérés comme dépendant du domaine public national, tous les biens et droits mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de leur destination. Cette notion de domanialité publique a donné lieu à une abondante jurisprudence qui en a fixé les principaux critères. Conformément à cette jurisprudence, deux conditions essentielles sont requises pour qu'un bien fasse partie du domaine public national : son appartenance à l'Etat, son affectation au fonctionnement d'un service public ou à l'usage du public subordonnée à l'existence d'un aménagement spécial en vue de son utilisation. Les domaines nationaux d'Ile-de-France, notamment ceux désignés dans votre lettre, répondent à ces critères jurisprudentiels.

En tant que sites ouverts au public et aménagés à cette fin, ils constituent donc des parties intégrantes du domaine public national.

Quant aux désirs d'entreprises de pouvoir utiliser privativement une parcelle de ces domaines, les règles domaniales s'opposent à conférer tout droit réel sur ces emprises. Une réflexion interministérielle est actuellement en cours, sous la présidence de M. QUERRIEN, Conseiller d'Etat, afin de situer le droit des propriétés publiques. Je vous invite à soumettre vos propositions, si vous le jugez utile, qui permettraient de mieux gérer et valoriser les domaines nationaux.

*Le sous-directeur  
G. THOMA*



**Lettre du 4 février 1876 du ministre de la guerre :**

« Le mess des officiers à la caserne de Saint-Cloud a été construit sur un terrain dépendant du parc, qui avant le 4 septembre 1870, était loué à la liste civile impériale, alors usufruitière dudit parc. Depuis les propriétés de cette liste ayant fait retour à l'Etat, le prix de la location a cessé d'être payé, mais aucune mesure n'a été prise concernant la remise au département de la guerre de l'emplacement en question ». Il demande la cession au département de la guerre du terrain et du bâtiment du mess de Saint-Cloud.

**Décret du 12 mars 1877 du Président de la République (Mac-Mahon) :** affecte au service du département de la guerre le terrain et les bâtiments du mess des officiers à la caserne de Saint-Cloud. Un plan est évoqué mais n'est pas annexé.

**1900 :** la cascade et le grand jet sont classés au titre des Monuments Historiques.

**Arrêté du 3 mars 1923 :** le parc de Saint-Cloud devient site classé

**25 septembre 1936 :** décret du Président de la République affectant au département de la Défense Nationale et de la guerre, dans la caserne de Sully, diverses parcelles de terrain d'une superficie totale de 44 ares, et 26 centiares du domaine de Saint-Cloud.

**30 janvier 1991 :** la COREPHAE émet, à l'unanimité, un avis favorable pour la protection de l'ensemble du Domaine national au titre des Monuments historiques.

**4 février 1993 :** lettre de la SNCF au Directeur du Patrimoine dans laquelle elle affirme n'être

pas favorable à l'inclusion de ses emprises dans le périmètre objet du classement projeté.

**Arrêté du 9 novembre 1994 :** les bâtiments et les sols du Domaine national sont classés au titre des Monuments Historiques

**8 décembre 1994 :** classement au titre des monuments historiques de la façade du bâtiment double du grand livre; le bâtiment de l'ancienne école nationale de céramique.

**22 février 2008 :** arrêté de remise en dotation du Domaine National de Saint-Cloud au centre des monuments nationaux.

**31 mai 2012 :** lettre de Frédéric Billet, Président de « Aimer Vivre à Saint-Cloud » à destination du Directeur Général des Patrimoines, Philippe Béval.

## Carton rouge pour le PPP\* des Batignolles !

par Cyril Bourayne\*\*

On le sait désormais, depuis la signature le 15 février 2012 d'un contrat de partenariat public privé entre l'Établissement public du Palais de justice de Paris (EPPJP) et Bouygues, l'avenir de la justice risque de sécrir du haut d'une sorte de gigatour (un Immeuble de Grande Hauteur ou IGH) porte de Clichy, dans laquelle devraient dès 2017 s'entasser le Tribunal de Grande Instance de Paris et les 20 tribunaux d'arrondissement. On s'en doute, les enjeux judiciaires, financiers et urbanistiques de ce projet qui confond allègrement le désir de certains et les besoins des justiciables, sont considérables.

Tout d'abord, d'un point de vue judiciaire, ce déménagement est un cas unique d'éclatement de lieux d'activités aujourd'hui unifiés. Ce n'est pas une cité judiciaire qui se crée aux Batignolles; c'est la Cité historique, cœur vivant de Paris, qui se désagrège. Nous avons le privilège de bénéficier sur un site central des trois degrés de juridiction, tribunal, cour d'appel et cour de cassation, outre, face au Palais, le tribunal de commerce et la Préfecture de Police. Pour expliquer cette véritable révolution, on a invoqué la « dispersion » de certains services judiciaires sur des sites annexes dans Paris, à savoir en particulier le pôle économique et financier, le tribunal de police, l'annexe de la cour de cassation, le bureau d'aide juridictionnelle, source d'« éclatement ». Or dans les faits, cette délocalisation de services annexes spécialisés n'entraîne pas de difficultés particulières d'organisation, mais seulement le paiement de loyers trop chers (20 millions d'euros annuels pour 27 000 m<sup>2</sup>) parce que mal

négociés ou non renégociés par la puissance publique à leur échéance, ainsi qu'il résulte du rapport d'information du Sénat sur le déménagement du Palais du 14 octobre 2009. Les tenants du Grand Paris et de la multiplication des grands travaux ont également invoqué la vétusté du Palais de la Cité, oubliant que leur analyse résultait d'un schéma directeur obsolète élaboré en 1996, curieusement, un an après un autre rapport soulignant le fonctionnement satisfaisant du tribunal.

Les scénarios étudiés par la suite sur le fondement de cette étude ont conclu au besoin de déménager le Tribunal de Grande Instance qui occupe plus de la moitié de la surface du Palais - soit 50 000 m<sup>2</sup> sur 85 000 m<sup>2</sup> - pour parer aux risques d'inondation, d'incendie et d'attentats, à la saturation supposée des salles d'audience, et à l'impossibilité de se redéployer sur l'Île de la Cité.

Or plus de 60 millions d'euros ont été investis dans le cadre, en particulier, du label Marianne entre 2006 et 2010 pour la modernisation, la mise aux normes, l'accès aux personnes handicapées, la création de signalisations, de bureaux et de salles d'audience.

Ces arguments sont au demeurant inopérants dès lors qu'à supposer vétuste et inadapté, le Palais de la Cité continuera à accueillir la cour d'appel (et donc en matière pénale le dépôt et un service d'escorte) et la cour de cassation, de même semble-t-il, mais rien ne serait certain, que le conseil de prud'hommes: la poursuite de travaux de modernisation est donc inévitable et constitue une charge fixe.

Les risques d'inondation, d'incendie, ou d'attentats sont inhérents à l'existence même du

Palais de justice. La future muraille judiciaire de la Porte de Clichy ne comportera pas moins de risques, au contraire, et l'on ne comprend pas pourquoi s'ils étaient si réels, on maintiendrait au sein du Palais d'autres juridictions.

Depuis 1996 également, la révolution internet, les progrès technologiques, la dématérialisation des procédures, avec la mise en place du RPVA, ont très profondément modifié à la fois les méthodes de travail et les besoins de surfaces. C'est bien la raison pour laquelle, la Cour des comptes, dans son rapport de 2008 restée lettre morte, appelait à la dissolution de l'EPPJP qu'elle jugeait inutile et coûteux, et à la réévaluation des besoins, afin d'éviter le déménagement alors projeté à Tolbiac, et chiffré à l'époque seulement à 150 millions d'euros.

Le nouveau Palais de la Porte de Clichy est une construction du XX<sup>ème</sup> siècle pour la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle. C'est à la fois un gâchis monumental et la promesse d'une gigantesque pagaille judiciaire.

Robert Badinter a d'ailleurs qualifié d'« absurdité » le déménagement du Palais lors du congrès de la FNUJA qui s'est tenu à Lille du 16 au 20 mai 2012.

Pour le justiciable et les personnels de justice, c'est la certitude d'avoir à se déplacer dans une zone mal desservie, coincée entre le boulevard périphérique, les voies de chemin de fer, le boulevard Berthier (2x3 voies), l'avenue de la porte de Clichy (2x4 voies), et la future déchetterie, avant d'avoir à retrouver leur chemin dans un véritable Babel judiciaire !

C'est aussi pour la plupart d'entre eux un rallongement des temps de transport. Comparons également les moyens d'accès



actuels au Palais à ceux qui sont prévus à la porte de Clichy :

- 5 lignes de métro à la Cité contre 3 Porte de Clichy y compris le tramway ;
- 3 lignes de RER à la Cité contre 1 Porte de Clichy ;
- 11 lignes de bus à la Cité contre 3 Porte de Clichy ;
- 2 parkings publics à la Cité contre 1 Porte de Clichy.

Enfin, les 61 500 m<sup>2</sup> de la tour devront contenir les 50 000 m<sup>2</sup> du tribunal de grande instance actuel, les services actuellement délocalisés dans Paris, et les 20 tribunaux d'instance... Où est donc le gain de place annoncé ?

Ensuite, d'un point de vue financier, la décision de déménager, dont il faut rappeler qu'elle a été prise en avril 2009 par le Président Sarkozy sans la moindre concertation avec les avocats, ne procède que de la volonté de construire une tour nouvelle et symbolique dans le cadre d'une politique de grands travaux pour le Grand Paris, à n'importe quel coût, c'est-à-dire, non pas 545 millions d'euros comme annoncé par le ministre de la Justice Michel Mercier le 15 février 2012, mais au moins 1,666 milliard d'euros ainsi qu'il résulte de la discrète publication du BOMAP du 15 mars 2012, ce montant étant très largement sous-évalué.

Les conseillers de Madame Taubira évoquent désormais un montant réel de 2,4 milliards d'euros... et étudient dans le cadre d'une inspection générale des finances décidée au mois de juin 2012 la possibilité de remettre en cause la signature du contrat passé avec Bouygues et ce, pour motif d'intérêt général.

Pour le budget de la justice en effet, le contrat de partenariat public privé signé dans l'urgence en période électorale constitue un engagement sur une période extrêmement longue, 27 années de loyer de près de 90 millions d'euros annuels, qui va nécessairement obérer les capacités financières de la Chancellerie au détriment des justiciables et des générations à venir.

A cet égard l'exemple de l'Hôpital d'Evry Corbeil construit en PPP avec EIFFAGE est édifiant : un coût initial de construction de 344 millions d'euros pour 110 000 m<sup>2</sup>, un surcoût de 100 millions d'euros, 8000 malfaçons à la livraison, un bâtiment toujours inutilisable, 40 millions d'euros de loyer annuel sur 30 ans, soit un coût réel en euros constant de 1,2 milliards d'euros minimum hors charge.

Que dire du nouveau siège de la région Rhône-Alpes réalisé par un grand architecte, dont le coût initialement annoncé était de 60 millions d'euros, qui en a coûté 175, et qui se révèle inadapté, trop petit, et bardé de malfaçons ?

Lorsque l'on sait que le budget de la Justice se limite à 7 milliards d'euros (7,128 milliards en 2011), soit du 1,95 % du budget de l'Etat, c'est à dire 0,19 % du PIB, moitié moins que l'Allemagne, le Royaume Uni, l'Espagne ou encore la Pologne, le poids financier de cette charge nouvelle ne sera pas sans conséquence sur les choix budgétaires à venir.

La Chancellerie est en effet déjà incapable de financer l'aide juridictionnelle (autrement que par une nouvelle taxe inique de 35 euros), de

financer le recrutement de nouveaux magistrats, de nouveaux personnels de justice, l'accès au droit et l'aide aux victimes, la situation catastrophique de la justice et l'indifférence des pouvoirs publics à l'égard du sort des magistrats et des greffiers ayant été très sévèrement dénoncés par l'USM à de multiples reprises.

Le rapport de la Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) du 27 octobre 2010 constate à cet égard la stagnation en France du budget consacré aux services judiciaires (en baisse très sensible dans le budget 2011), là où il est en forte augmentation en Europe, en moyenne de 17,7 %. Le rapport pointe également la baisse du nombre de juges professionnels, 9 pour 100 000 habitants, alors que la moyenne est de 20 dans les autres pays du Conseil de l'Europe, et le manque de fonctionnaires de justice, 29 pour 100 000 habitants, ce qui place la France en 39<sup>ème</sup> position sur 45 pays, derrière l'Arménie et la Géorgie.

La dépense à venir non budgétée sur la tour de Clichy constitue en définitive dans ce contexte une nouvelle dérive ubuesque.

D'un point de vue urbanistique, l'architecte Renzo Piano, déclare que le futur Palais de justice « sera l'antithèse du palais intimidant, hermétique et sombre du passé ». Il imagine l'IGH comme un « paquebot à plusieurs ponts et lieux de rencontres qui se pose, léger, sur son parvis ». L'EPPP, dans ses différentes brochures de marketing publicitaire, nous révèle qu'il s'agit « d'incarner la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle » dans le cadre de la construction du « Grand Paris » voulu par l'exécutif, avec pour ambition « de donner à la région Ile de France les moyens de devenir une référence mondiale dans l'urbanisme de l'après Kyoto », étant rappelé que « le futur Palais de justice prendra la forme d'un emblème architectural et urbain fort tant dans la capitale que dans le Nord-Ouest parisien ». Il faut ainsi par un « grand équipement urbain », « symboliser une fonction essentielle de la démocratie, une expression renouvelée des valeurs d'une justice plus humaine et accessible à tous, une image symbolique de modernité adaptée aux ambitions de la justice contemporaine ».

L'EPPP nous indique enfin que l'architecture de cette tour de près de 200 mètres « devra éviter une silhouette massive faisant barrière visuelle, tout en s'inscrivant dans le paysage parisien », cette hauteur contribuant « à faire du futur palais de justice un repère à l'échelle de la Métropole et de la Ville, contribuant à l'identité et au dynamisme du quartier et de mixité des usages ».

Indépendamment des qualités de l'homme de l'art et du poète qu'est Renzo Piano, qui semble-t-il n'a jamais jusqu'à ce jour réalisé de Palais de justice, le Palais de la Cité ne correspond en rien au cliché suranné qu'il évoque.

Il symbolise, au contraire, la force de notre institution séculaire et de notre Histoire, rayonnant du centre de la Cité et forçant l'admiration du monde entier.

La Palais actuel est d'ores et déjà un village d'une dizaine d'hectares, avec son Histoire, ses

histoires, ses 15 000 visiteurs quotidiens, sa poste, ses restaurants, ses médecins, ses monuments aux morts, ses cellules, ses jardins, ses sœurs de la congrégation de Marie Joseph et de la Miséricorde qui veillent à l'accueil des femmes interpellées à Paris, ses appartements, ses mystères et surtout son âme presque deux fois millénaire.

L'Ordre des avocats y a sa place, toute sa place, avec sa bibliothèque, où bat depuis des siècles et en dépit des vicissitudes de l'Histoire, le cœur de la profession.

L'IGH que l'on nous promet et qui va anéantir tant de richesses aurait pu trouver sa place à Pékin, Dubaï, Shanghai ou Séoul, comme Palais, comme centre commercial ou comme ministère ou n'importe quel bâtiment administratif fait d'ascenseurs, de climatiseurs, de verre et de béton.

En outre, il ne respectera pas, pas plus qu'aucune tour dans le monde, les objectifs fixés par le Grenelle de l'Environnement et le Plan Climat de Paris, à savoir une consommation maximum de 50 kw/m<sup>2</sup>/an.

Enfin, pour les avocats que nous sommes, et à qui l'EPPP, via son site internet, a promis d'affecter 2 400 m<sup>2</sup> au sein de l'IGH ; faut-il rappeler que nous disposons de 4 000 m<sup>2</sup> dans le Palais actuel ?

En l'état, ces surfaces sont prévues sauf erreur d'être placées pour l'essentiel au niveau R 5 du bâtiment socle, dans une enceinte ultra-sécurisée cerclée de murs opaques et donc sans lumière du jour, accessibles avec badges exclusivement (Rapport d'évaluation des offres finales § 7.7.1.3.2).

La surface du vestiaire sera de 50 m<sup>2</sup>, celle du foyer de 40 m<sup>2</sup>, pour 25 000 avocats.

Il est prévu selon le programme fonctionnel 255 m<sup>2</sup> pour le service de la toque, 284 m<sup>2</sup> dont en particulier 50 m<sup>2</sup> pour le bureau du Bâtonnier, 24 m<sup>2</sup> pour le vice-Bâtonnier, 18 m<sup>2</sup> de salle de réunion et 50 m<sup>2</sup> de sanitaires, une bibliothèque de 472 m<sup>2</sup> et ses annexes de 84 m<sup>2</sup>. Le programme des surfaces laisse apparaître la création d'un certain nombre de boxes d'entretien de 2 à 6 m<sup>2</sup> selon les juridictions. Cela étant, les concepteurs du projet devraient comprendre que les avocats ne travaillent généralement pas les dossiers avec leurs clients dans des boxes, mais à leur cabinet et au moyen d'outils de communication modernes.

Il est prévu selon l'EPPP que « les installations actuelles dans le palais de justice historique ont vocation à être maintenues ».

Mais de quelles installations parle-t-on ? Des 4 000 m<sup>2</sup> mis à la disposition des avocats depuis toujours ? De la bibliothèque ? De l'Ordre ? Des bureaux ? Du BRA ? Le vestiaire ? De la toque ? Qu'entend-on par « avoir vocation » ?

Est-ce un vœu ? Une promesse ? Un engagement ? Ou une chimère ?

L'Ordre a signé une convention d'occupation précaire de ses locaux pour une durée qui expire en 2017, date prévue pour la livraison de l'IGH. Une telle convention, dont les pouvoirs publics exigent la signature depuis 2006, alors qu'il existait jusqu'alors une tradition d'accueil



seculaire des auxiliaires de justice qui n'avait pas besoin décrit, peut légalement avoir une durée de 70 ans. Si elle expire ici en 2017, à qui va-t-on faire croire que ce n'est pas sans arrière-pensée, celle de récupérer les locaux historiques des avocats de Paris ? Les appétits sont nombreux et le partage des dépouilles serait d'ailleurs déjà âprement discuté.

De plus, quel serait le sens du maintien de tant de doublons ?

L'affirmation de l'EPPJP ne repose sur rien, ne constitue en aucun cas une quelconque garantie et ne vise qu'à rassurer bien artificiellement le barreau parisien, dont il faut rappeler que 64 % de ses membres s'est prononcé contre le déménagement du Palais à l'occasion du questionnaire du Barreau organisé au mois de mars 2012 par Madame le Bâtonnier Féral-Schuhl, seuls 19 % d'entre eux s'y déclarant favorables.

L'EPPJP affirme encore que « la multiplication des espaces dédiés aux avocats au sein du palais de justice historique, dans le futur palais de justice de Paris et dans la future maison du barreau souhaité par celui-ci permet enfin d'offrir une surface à la hauteur de la forte activité des avocats de Paris et les enjeux de leur mission ».

Les pouvoirs publics comptent avant tout sur le barreau lui-même pour construire et financer seul la Maison des Avocats de France, un bâtiment de plusieurs dizaines de milliers de m<sup>2</sup>, dont le coût total sera vraisemblablement compris entre 50 et 100 millions d'euros, et qui aura vocation à se « nicher » entre le nouveau Palais et le périphérique.

On imagine sans mal l'état des finances du Barreau de Paris après un tel investissement, qui risque d'être partiellement financé par la vente de la Maison du Barreau de la place Dauphine.

L'EPPJP, assisté par des agences de communication, prétend enfin qu'« en liaison immédiate avec le grand parc urbain Martin Luther King de 10 hectares et la Porte de Clichy, l'IGH sera situé à proximité des transports en commun desservant le site dont certains, comme la ligne 14 ou le tramway T3, seront prolongés d'ici 2017, s'ajoutant aux lignes déjà

en service : la ligne 13 et le RER C. Ils seront également complétés par des stations Vélis' et Autolib', un parking de deux-roues pour les utilisateurs et un parking ouvert au public de 300 places environ réalisé à la demande du barreau pour les besoins des avocats, assurant ainsi une desserte optimale ».

Le parc urbain se trouve de l'autre côté du boulevard Berthier, qui a 6 voies de circulation automobile, une voie de RER et qui verra passer le tramway. L'IGH n'est donc pas dans le parc comme le laissent penser les prospectus publicitaires, ni en liaison immédiate avec celui-ci. Il est bien coincé entre deux axes routiers majeurs et contre une déchetterie.

Il sera à proximité du futur quartier qui comprendra d'autres bâtiments de grande hauteur destinés à accueillir 3 400 logements dont 55 % de logements sociaux, 140 000 m<sup>2</sup> de bureaux, et 30 000 m<sup>2</sup> de commerces.

Les magistrats bénéficieront à leur usage exclusif de 170 places de parking, les avocats prendront la place qu'ils trouveront dans le parking public de 300 places.

Rien ne remplacera en définitive la qualité de la desserte du Palais actuel ; ni évidemment pour conclure la symbolique qu'il représente pour tous les avocats.

C'est dans ce contexte particulier que l'association La Justice dans la Cité, instituée dès 2005 par le Bâtonnier Bernard du Granrut pour s'opposer à tout déménagement du Palais, et dont le Président d'honneur est le Bâtonnier Paul-Albert Iweins, a initié au mois d'avril 2012 avec son avocat Gabriel Benesty et l'assistance d'un groupe de travail, une série de recours en nullité à l'encontre du contrat de partenariat public privé (PPP) et des deux accords financiers qui le complètent, dont le fameux « accord autonome », prévoyant selon la presse - puisque cette information est classée confidentielle par l'EPPJP - le versement d'une indemnité exorbitante de 160 millions d'euros à Bouygues dans le cas où l'Etat n'exécuterait pas le contrat principal.

Les conditions de signature d'un contrat de PPP (urgence, complexité du projet, étude caractérisant les avantages en comparaison d'un contrat de la commande publique) ne paraissent

pas être remplies, pas plus que n'est respecté le principe de partage des risques entre la personne publique et le partenaire privé qui doit présider à la signature d'un PPP.

L'association a reçu au mois de juin 2012 le soutien de Robert Badinter qui fait désormais partie de son comité d'honneur, ainsi que de tous les actuels candidats au bâtonnat et au vice bâtonnat.

Une décision du tribunal administratif de Paris est attendue pour le début de l'année 2013, avant le démarrage des travaux, et pourrait remettre en cause tant le financement du projet, s'il n'est pas purement et simplement abandonné par l'Etat entretemps, que le principe même du versement d'une indemnité à Bouygues.

Alors pourra enfin commencer le temps d'une réelle concertation avec le barreau de Paris, en vue de la poursuite de la rénovation et de la renaissance du Palais de la Cité, au bénéfice de tous.

\* Partenariat Public-Privé

\*\* Cyril Bourayne est avocat à la Cour de Paris et Président de l'Association Justice dans la Cité 2012-627

## LES ANNONCES DE LA SEINE

Siège social :  
12, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 PARIS  
R.C.S. PARIS B 339 349 888  
Téléphone : 01 42 60 36 35 - Télécopie : 01 47 03 92 15  
Internet : www.annoncesdelaseine.fr - e-mail : as@annoncesdelaseine.fr

SUPPLÉMENT JURIDIQUE ET JUDICIAIRE

Directeur de la publication  
et de la rédaction : Jean-René Tancrede

Publicité : au Journal  
Commission paritaire : n° 0713 1 83461  
I.S.S.N. : 0994-3587

Tirage : 5 788 exemplaires  
Impression : M.I.P.  
3, rue de l'Atlas - 75019 PARIS  
Abonnement : 95 euros



2011



Copyright 2012 : Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus. Sauf dans les cas où elle est autorisée expressément par la loi et les conventions internationales, toute reproduction, totale ou partielle du présent numéro est interdite.

Recevez deux fois par semaine

## LES ANNONCES DE LA SEINE



3 formules

**95 €uros** : Abonnement (bi-hebdomadaire)  
avec suppléments juridiques et judiciaires  
(hebdomadaire) et suppléments culturels (mensuel)

**35 €uros** : Abonnement (bi-hebdomadaire)  
avec suppléments culturels (mensuel)

**15 €uros** : Abonnement (bi-hebdomadaire)

Abonnez-vous par téléphone (\*)  
en composant le 01.42.60.36.35.

(\*) Règlement à la réception de la facture

Oui, je désire m'abonner  
et recevoir le journal à l'adresse suivante :

Me, M. Mme, Mlle : .....

Société : .....

Rue : .....

Code postal : ..... Ville : .....

Téléphone : ..... Télécopie : .....

E-mail : .....

- Formule à 95 €uros  Chèque ci-joint  
 Formule à 35 €uros  Mémoire administratif  
 Formule à 15 €uros

Ci-joint mon règlement à l'ordre de

**LES ANNONCES DE LA SEINE**  
12, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 PARIS  
Internet : <http://www.annonces-de-la-seine.com>  
E-mail : [as@annonces-de-la-seine.com](mailto:as@annonces-de-la-seine.com)