

... du rapport d'information sur

LES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE : PÉRIMÈTRE ET COMPÉTENCES

Les architectes des bâtiments de France (ABF) exercent une mission essentielle de protection du patrimoine paysager, en particulier dans les abords des monuments historiques. Ils sont également au cœur de la transition écologique dans le bâti ancien. Leurs décisions peuvent cependant susciter certaines incompréhensions et frustrations de la part des porteurs de projets et des élus locaux. C'est pourquoi le Sénat, à l'initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires, a constitué une mission d'information destinée à mieux comprendre leur rôle, leur organisation et les difficultés soulevées.



Visite par la mission de la ville de Cahors, le 9 juillet 2024, avec Marie-Pierre Monier, présidente de la mission, Pierre-Jean Verzelen, rapporteur, Vincent Éblé, sénateur de Seine-et-Marne, et Sabine Drexler, sénateur du Haut-Rhin.

La mission a formulé **24 recommandations**. Elles sont destinées à mettre en place un nouveau cadre conciliant la protection du patrimoine paysager avec la transition économique et écologique.

1. LA PLACE CENTRALE DES ABF DANS LA PROTECTION DU PATRIMOINE ET DE LA QUALITÉ DE VIE

A. LA CLÉ DE VOÛTE DE LA PRÉSERVATION DU PATRIMOINE PAYSAGER

Agent de l'ambition patrimoniale et architecturale de l'État, l'ABF contrôle les espaces protégés en s'assurant de leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il conseille les collectivités territoriales et les particuliers en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage. Enfin, il est en charge de la conservation de certains monuments historiques.

Les ABF sont donc en lien étroit avec les élus locaux et les porteurs de projets.

Les ABF en chiffres



189

ABF dans les territoires



8 %
du territoire

31,7 %
des logements

Champs d'intervention



13
Décisions par jour
(en moyenne)

B. L'AVIS CONFORME, SYMBOLE DU POUVOIR DE L'ABF

Dans son champ d'intervention, l'ABF instruit avec ses services les demandes d'urbanisme, qu'il évalue au regard de la qualité architecturale et environnementale.



Cette compétence, qui repose sur une expertise reconnue, est la « clé de voûte » de la protection du patrimoine paysager en France.

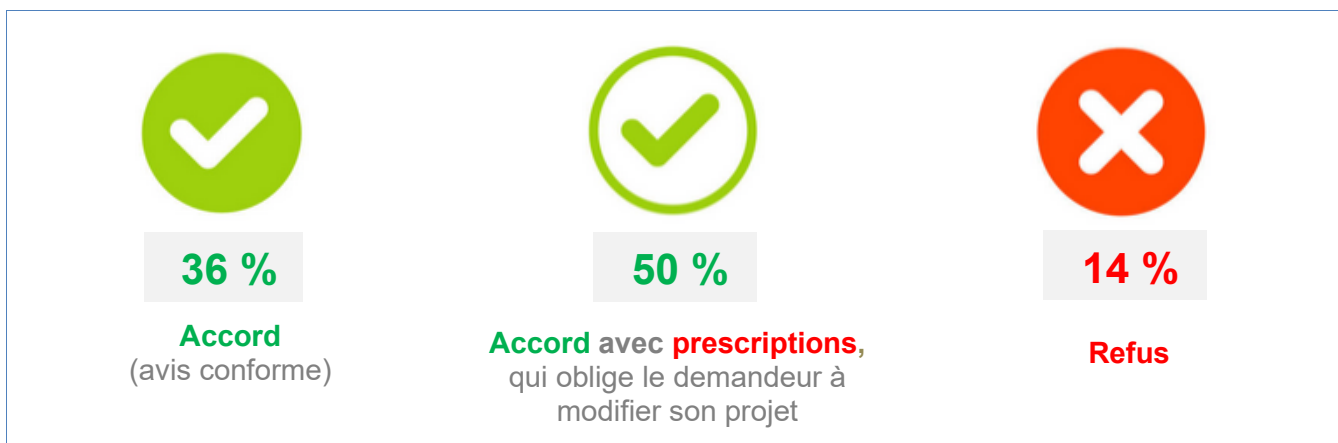
Depuis plus de 70 ans, les ABF contribuent ainsi :

- à la préservation du patrimoine et de ses abords ;
- à l'amélioration du cadre de vie des habitants ;
- au développement touristique, en particulier dans les territoires ;
- et au maintien de pratiques artisanales et patrimoniales dans le domaine de la construction.

« Il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde, à vous, à moi, à nous tous. Donc, le détruire c'est dépasser son droit »,

Victor Hugo.

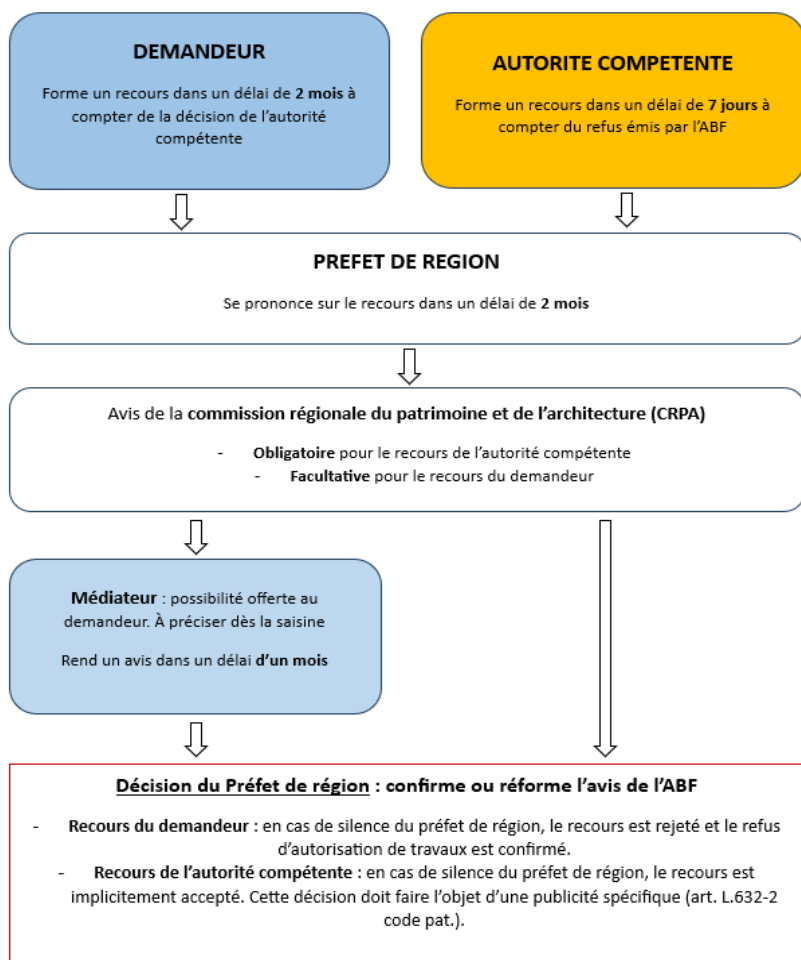
Pour chaque demande d'urbanisme dans leur zone de compétence, les ABF peuvent émettre trois types d'avis :



Si les refus sont rares, les accords avec prescriptions représentent **la moitié** des avis émis par l'ABF.

L'ABF est souvent identifié à ce pouvoir dit de « l'avis conforme ».

C. DES MÉCANISMES DE CONCERTATION ET DE RECOURS PROGRESSIVEMENT MIS EN PLACE



Source : ministère de la culture

L'avis de l'ABF n'est pas modifiable par le directeur régional des affaires culturelles, mais peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) de 2016 a mis en place un **recours administratif** devant le préfet de région ainsi que la possibilité pour les particuliers de recourir à une **médiation** exercée au niveau régional. Celle-ci apparaît encore trop peu connue et utilisée, alors qu'elle constitue une réponse efficace et permet souvent de résoudre les difficultés rencontrées.

Les recours représentent seulement **0,2 %** des avis émis, mais sont en forte progression ces dix dernières années. Ils ne peuvent cependant concerner que les refus, et non les accords avec prescriptions.

2. L'ABF : CENSEUR OU PARTENAIRE ?

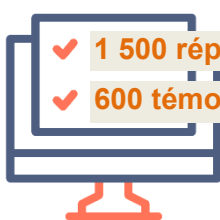
La politique de préservation du patrimoine paysager porté par l'ABF fait très largement consensus en France. La mission d'information a pu constater qu'elle existe également, sous une forme ou une autre, chez nos principaux voisins européens, également soucieux de la qualité de vie.

Pour autant, les modalités d'action des ABF demeurent discutées depuis l'origine. Placés en position de juges sur des dossiers qui touchent au plus près les conditions de vie de nos concitoyens, ils prêtent le flanc à des controverses ou incompréhensions des élus comme des porteurs de projets que la mission d'information a cherché à éclaircir.

A. LES QUATRE PRINCIPAUX SUJETS DE DISCORDE



La mission d'information s'est efforcée, à travers les auditions et les déplacements conduits, de **multiplier les points de vue et les constats**. Elle s'est de plus appuyée sur une **consultation en ligne des élus locaux**.



✓ **1 500 réponses**
✓ **600 témoignages directs**

Cette consultation, ouverte entre le 23 mai et le 17 juin 2024, a suscité un très grand intérêt, avec près de **1 500 réponses** et **600 témoignages directs**, qui ont été soigneusement analysés par la mission. Si un tel exercice n'a pas valeur de sondage, il permet cependant aux répondants d'exprimer leurs préoccupations et de faire remonter des informations précieuses pour les sénateurs, en complément de leur propre expérience d'élus locaux.

Quatre principaux sujets ont été régulièrement évoqués :

1. la variabilité et le manque de prévisibilité des avis



Les élus et les porteurs de projets déplorent le caractère parfois imprévisible des décisions des ABF. Ces dernières seraient ainsi susceptibles de varier d'un ABF à l'autre ou d'un département à l'autre.

2. des prescriptions trop coûteuses



La moitié des décisions des ABF sont des accords assortis de prescriptions. Ces dernières peuvent déboucher sur des travaux significativement plus coûteux que le budget initial.

3. un manque de pédagogie des avis



Les avis rendus par les ABF seraient parfois insuffisamment motivés. Un refus ou un accord avec prescriptions émis pour des raisons insuffisamment explicitées suscite une forme de frustration et fragilise juridiquement le projet faute de directives claires.

4. l'absence de prise en compte de la transition écologique

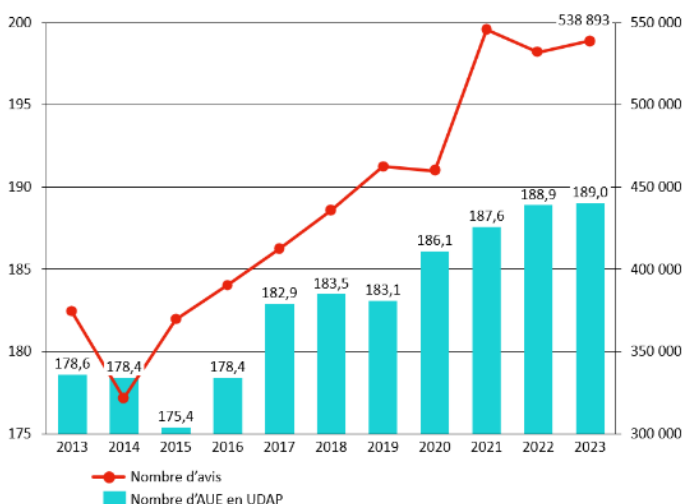


Les ABF sont confrontés au défi de la transition écologique, en particulier avec les nouvelles normes en matière de protection environnementale et d'économies d'énergie. La conciliation de cet impératif avec la préservation du patrimoine peut s'avérer complexe. Par exemple, si la question de l'implantation des panneaux photovoltaïques en zone protégée fait désormais l'objet de directives plus précises, elle demeure source de nombreuses incompréhensions.

La mission d'information a tenu le plus grand compte de ces remarques issues du terrain et a cherché à en déterminer les causes, avant de proposer des solutions.

B. UN MAILLON FRAGILISÉ DE LA CHAÎNE PATRIMONIALE

Les auditions menées par la mission d'information comme les visites de terrain ont toutes mis en évidence la **surcharge administrative** dont sont victimes les ABF, avec des conséquences pour l'ensemble de la chaîne patrimoniale et pour le secteur de la construction.



Visite de la mission à l'esplanade Fourvière, Lyon, 11 juillet 2024.

Les avis émis par les ABF ont progressé de **63 %** entre 2013 et 2023, alors que les effectifs n'augmentaient que de **6 %**.

La situation peut s'avérer problématique dans les **40 %** de départements, souvent ruraux, qui ne disposent que d'un seul ABF. En dépit de renforts techniques, ce dernier peut avoir plus de difficultés à se déplacer et à prendre le temps d'un dialogue avec les porteurs de projets et les élus dans chaque dossier.

Cette situation résulte de la combinaison de plusieurs facteurs :

- ✓ la forte augmentation depuis les années 1960 des monuments classés et corrélativement de leur zone de protection ;
- ✓ la mise en place de nouveaux outils comme les Périmètres de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) en 1962, maintenant regroupés dans les Sites patrimoniaux remarquables (SPR) ;
- ✓ l'accroissement de leurs missions, avec notamment la sécurisation des cathédrales ;
- ✓ et la complexification croissante de la législation.



Les ABF sont ainsi mentionnés dans pas moins de **71 textes législatifs, réglementaires ou infra réglementaires**, répartis entre **six codes** (codes du patrimoine, code de l'environnement, code forestier, code général des impôts, code de la construction et de l'urbanisme, code de la voirie routière). Dans son rapport de juin 2022, la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental souligne ainsi « *le caractère excessivement administratif des tâches des ABF* ».



Visite de la mission en Indre-et-Loire le 17 juillet 2024, avec Pierre-Jean Verzelen, rapporteur, Étienne Martegoutte, maire de Richelieu, et Vincent Louault, sénateur d'Indre et Loire.

Les ABF manquent donc de temps pour exercer auprès des élus et des porteurs de projets leur mission de conseil et de dialogue.

La mission d'information a pu constater lors de ses déplacements et de ses auditions la nécessité de créer les conditions d'un dialogue renouvelé entre les ABF et les élus, acteurs engagés en faveur de la préservation du patrimoine et de la qualité de vie dans les territoires.

3. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION : CRÉER LES CONDITIONS D'UN DIALOGUE RENOUVELÉ ENTRE LES ABF ET LES ÉLUS POUR RELEVER LES DÉFIS DE LA TRANSITION ÉCONOMIQUE ET ÉCOLOGIQUE



Rencontre avec les élus à la mairie de Rochecorbon lors du déplacement de la mission le 17 juillet 2024.

La mission d'information a cherché à élaborer un ensemble cohérent de recommandations afin de mieux concilier la protection du patrimoine et la transition écologique et économique.

Elle a ainsi formulé **24 recommandations** réparties en **6 axes**.

1^{ER} AXE



FACILITER LA PRISE EN COMPTE DE LA PROBLÉMATIQUE PATRIMONIALE PAR LES ÉLUS LOCAUX

Alors que les élus locaux se trouvent en première ligne dans l'initiative, le suivi et l'instruction des dossiers d'urbanisme, il est essentiel de leur donner les moyens de s'approprier pleinement les problématiques spécifiques aux opérations portant sur les alentours des édifices patrimoniaux. La mission d'information souhaite à ce titre faciliter la généralisation des périmètres délimités des abords (PDA), créés par la loi en 2016 et qui permettent d'adapter la restriction générale d'urbanisme dans un rayon de 500 mètres à l'intensité patrimoniale constatée dans chaque collectivité. Elle souhaite également créer les conditions d'un dialogue plus apaisé entre les élus et les ABF.

- Quand la création d'un périmètre délimité des abords (PDA) n'est pas réalisée simultanément à l'élaboration, à la modification ou à la révision du PLU, supprimer l'obligation de conduire une enquête publique figurant à l'article L. 621-31 du code du patrimoine.
- Supprimer, dans la procédure de création d'un PDA, la consultation obligatoire du propriétaire ou de l'affectataire domanial du monument historique concerné.
- Encourager les élus locaux à adopter un règlement du PDA, en lien avec l'ABF et après consultation de la population dans le cadre d'une enquête publique réalisée de préférence à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de la modification des PLU et PLUi.

L'ABF doit donner son accord pour les travaux entrepris dans un rayon de 500 mètres autour d'un monument classé, soit **22,2 %** des logements en France, dans la mesure où l'intervention prévue est en situation de **covisibilité** avec le monument. Cette notion, complexe en pratique, donne lieu à des difficultés récurrentes.

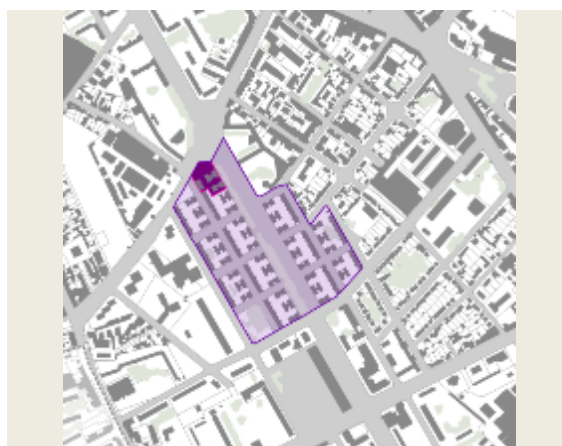
Depuis 2000, l'ABF et le maire ont cependant la possibilité de délimiter dans le rayon des 500 mètres un périmètre **réduit** au sein duquel l'ABF devra donner son accord, le reste étant exclu.

L'EXEMPLE DU PDA AUTOUR DE L'ÎLOT PROTOTYPE DE LA CITÉ DES ÉTATS-UNIS À LYON

*La protection initiale :
un cercle de 500 mètres autour de l'îlot*



*Périmètre délimité des abords (PDA)
défini en 2024*



Pourtant allégée avec la loi de 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), la procédure de définition des PDA demeure lourde et coûteuse pour les collectivités. Malgré un triplement du nombre de PDA depuis 2016, moins de 7 % des abords en bénéficient aujourd'hui.

- Faire passer de sept jours à un mois le délai du recours qui peut être exercé contre une décision de l'ABF par l'autorité compétente en matière d'urbanisme.
- Développer la médiation et mieux la faire connaître auprès des élus.
- Mettre en place, au niveau départemental, une commission de médiation composée d'élus, de représentants de l'État, de l'ABF du département, de professionnels de la construction comme les CAUE et des associations de défense du patrimoine. Sans préjudice des voies de recours existantes,

elle se réunirait périodiquement pour examiner les dossiers transmis par les maires faisant l'objet d'un désaccord avec l'ABF et proposer un règlement.

- Adopter au niveau des DRAC et du ministère une gestion des ressources humaines plus dynamique en identifiant, par un dialogue avec les élus et les autorités préfectorales, les situations les plus conflictuelles, afin de proposer aux ABF éventuellement concernés des formations complémentaires et un accompagnement ou d'envisager un changement d'affectation.

2^{ÈME} AXE



AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET LA PRÉVISIBILITÉ DES DÉCISIONS DES ABF

Afin d'améliorer la compréhension des décisions des ABF, la mission d'information souhaite créer un principe de transparence des décisions rendues, diffuser des guides méthodologiques partagés permettant aux élus et aux porteurs de projet de mieux anticiper les avis à venir, et plus généralement renforcer les temps de dialogue entre les ABF et les élus locaux.

- Encourager le développement de permanences régulières des ABF dans les communes de leur territoire de compétences.
- Rendre obligatoire pour les ABF chefs de service la diffusion, dans l'année suivant leur entrée en fonction, d'un projet de service déterminant les priorités et les méthodes de travail de leur UDAP d'affectation, qui sera rendu public, adressé à l'ensemble des élus locaux, et présenté devant les intercommunalités du département.
- Assurer la publicité des avis rendus par les ABF dans le cadre d'un registre national en ligne mis gratuitement à la disposition du public permettant de retracer l'ensemble des avis par localisation.
- Développer des guides, cahiers des charges et doctrines nationales en matière patrimoniale, sur le modèle du guide sur l'insertion architecturale et paysagère des panneaux solaires diffusé en décembre 2023.

3^{ÈME} AXE



MIEUX INFORMER LE PUBLIC ET LES ÉLUS SUR LES PROBLÉMATIQUES PATRIMONIALES

La mission d'information souhaite promouvoir le développement d'une réelle culture patrimoniale auprès des élus comme des publics scolaires.

- Améliorer la connaissance du rôle des CAUE par les élus, et en constituer dans les départements qui n'en sont pas encore dotés.
- Mettre en place, en particulier *via* les CAUE, des formations sur les enjeux associés au bâti patrimonial, à destination notamment des agents exerçant dans les services instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme.
- Développer la connaissance de l'architecture et du patrimoine auprès des publics scolaires afin de promouvoir une culture architecturale citoyenne.

4^{ÈME} AXE



MIEUX HIÉRARCHISER LES MISSIONS DES ABF POUR LEUR PERMETTRE DE RENFORCER LEUR FONCTION DE CONSEIL

Face au défi posé par l'accroissement de leurs missions conjugué à la stagnation de leurs effectifs, les missions des ABF doivent aujourd'hui être repensées et mieux hiérarchisées, afin notamment de renforcer leur fonction de conseil.

- Identifier les priorités d'action des UDAP dans le cadre d'une stratégie nationale déclinée au niveau local par chaque DRAC.
- Définir et hiérarchiser les missions des UDAP en annexe au décret n° 2010-633 du 8 juin 2010, conformément aux orientations prises dans l'instruction n° 5399/SG du 1^{er} juillet 2009.
- Retirer la mission de sécurisation des cathédrales du champ de compétences des ABF.

5ÈME AXE



RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ABF AFIN DE PRÉSERVER UN CORPS SPÉCIALISÉ DE HAUT NIVEAU SUR LE LONG TERME

La préservation du patrimoine nécessite le renforcement du corps des ABF pour maintenir une expertise de haut niveau et améliorer l'accompagnement des élus dans les territoires.

- Recruter au moins un ABF supplémentaire par département en relevant le plafond d'emplois applicable aux UDAP dans les lois de finances pour 2025 et 2026 et en définissant un plan pluriannuel de renforcement des effectifs des UDAP.
- Améliorer l'information sur les métiers du patrimoine dans les écoles d'architecture.
- Renforcer et rendre plus accessible l'offre de formation continue destinée aux ABF, en renforçant le rôle de l'École de Chaillot.

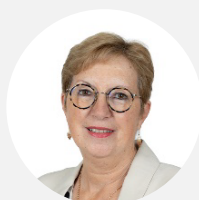
6ÈME AXE



TENIR COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DU BÂTI ANCIEN DANS LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

L'adaptation du bâti patrimonial ancien aux contraintes nouvelles résultant du réchauffement climatique est un défi majeur ; elle constitue également une opportunité pour le renforcement du rôle de conseil et d'accompagnement des ABF. La mission d'information souhaite à cet égard que cet enjeu soit identifié comme une priorité d'action par les politiques culturelles comme par les politiques en faveur de l'environnement.

- Nommer un référent en matière de transition énergétique et environnementale au sein de chaque DRAC.
- Accélérer l'évolution engagée par le ministère de la transition écologique sur l'adaptation du DPE aux spécificités du bâti patrimonial ancien, notamment en intégrant l'ensemble des matériaux et techniques pertinents pour ce type de bâti dans le guide d'accompagnement des diagnostiqueurs.
- Refonder le dispositif d'aides publiques aux opérations de réhabilitation énergétique des logements de manière à développer le soutien financier aux techniques de rénovation énergétique respectueuses du bâti patrimonial, mais également à décourager le recours aux techniques potentiellement délétères pour le bâti ancien.
- Compléter l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture pour faire figurer la réhabilitation des constructions parmi les activités architecturales d'intérêt public.



Marie-Pierre Monier

Présidente de la mission
Sénatrice de la Drôme
(Socialiste, Écologiste
et Républicain)



Pierre-Jean Verzelen

Rapporteur
Sénateur de l'Aisne
(Les Indépendants - République
et Territoires)

[Mission d'information « Architectes des bâtiments de France : périmètre et compétences »](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

