



N° 875

2^{ème} partie
(Auditions et annexes)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2003.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN *en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 21 janvier 2003* ⁽¹⁾,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. LAURENT HÉNART,
Député.

MM. YVES DENIAUD ET AUGUSTIN BONREPAUX, Présidents

sur L'IMPACT DE L'INTERVENTION DES ARCHITECTES
ET DES SERVICES ARCHÉOLOGIQUES DANS LES PROCÉDURES
DE SAUVEGARDE DU PATRIMOINE

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

Patrimoine culturel.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Augustin Bonrepaux, Yves Deniaud, *présidents* ; M. Pierre Méhaignerie, *président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan*, M. Gilles Carrez, *rapporteur général* ; MM. Pierre Albertini, Pierre Bourguignon, Jean-Pierre Brard, Alain Claeys, Charles de Courson, Jean-Yves Cousin, Jean-Louis Dumont, Paul Giacobbi, Louis Giscard d'Estaing, Laurent Hénart, Marc Laffineur, Didier Migaud, Mme Marie-Anne Montchamp, MM. Nicolas Perruchot, Jean-Claude Sandrier.

ACCES A LA PREMIERE PARTIE DU RAPPORT

AUDITIONS	5
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	5
ANNEXES.....	107
<i>Annexe n° 1.....</i>	<i>109</i>
<i>Liste des personnes rencontrées par votre Rapporteur</i>	<i>109</i>
<i>Annexe n° 2.....</i>	<i>111</i>
<i>Délais théoriques ou moyens entre prescription archéologique et libération du terrain.....</i>	<i>111</i>
<i>Annexe n° 3.....</i>	<i>113</i>
<i>Phases de la procédure relative à la réalisation de travaux sur un monument historique.....</i>	<i>113</i>
<i>Annexe n° 4.....</i>	<i>115</i>
<i>Procédures de protection du patrimoine immobilier (application des règles d'urbanisme et des différentes législations de protection).....</i>	<i>115</i>

AUDITIONS

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1.— Le 13 février 2003 :

- a) 9 heures : Mme Anne-Marie COUSIN, sous-directrice des espaces protégés et de la qualité architecturale, et M. François GOVEN, sous-directeur des monuments historiques, à la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture et de la communication..... 73
- b) 10 heures : Mme Bernadette BOURZAI, maire d'Égletons, membre du comité directeur de l'Association des maires de France, M. Alain SEGOND, vice-président de la communauté d'agglomération du Douaisis et M. Pierre DEMOLON, directeur du service archéologique de la communauté d'agglomération 86
- c) 11 heures : M. Jean de LAMBERTYE, président de « La Demeure historique », M. Philippe TOUSSAINT, président de « Vieilles maisons françaises », Mme Laure NITZEL et M. Étienne BROCHOT, propriétaires d'un monument historique..... 95

2.— Le 13 mars 2003 :

- a) 9 h 30 : M. Jacques MOULIN, président de la Compagnie des architectes en chef des monuments historiques, M. Paul TROUILLOUD, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France, M. Jean-Marc ZURRETTI et M. Bruno CHAUFFERT-YVART, architectes des bâtiments de France, membres de l'Association 106
- b) 10 h 30 : M. Denis FROIDEVAUX, président de l'Association des architectes du Patrimoine 119
- c) 11 heures : M. Jean-Pierre BADY, conseiller-maître à la Cour des comptes, président de la commission « Patrimoine et décentralisation »..... 123

3.— Le 27 mars 2003 :

- a) 9 heures : M. Jean-Paul DEMOULE, président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives et de Mme Marion JULIEN, directrice générale 131
- b) 9 h 45 : M. Philippe ANDRIEUX, vice-président de l'Association nationale des archéologues des collectivités territoriales..... 143
- c) 10 h 30 : M. Alain VAN DER MALIÈRE, ancien directeur régional des affaires culturelles, chargé de mission..... 150

4.— Le 1^{er} avril 2003 :

- 12 heures : M. Michel CLÉMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture et de la communication..... 155

5.— Le 7 mai 2003 :

<i>11 h 30 :</i>	M. Michel CLÉMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture et de la communication.....	166
------------------	---	-----

Auditions du 13 février 2003 :

a) 9 heures : **Mme Anne-Marie Cousin, sous-directrice des espaces protégés et de la qualité architecturale, et M. François Goven, sous-directeur des monuments historiques, à la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture et de la communication**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Mes chers collègues, j'ai le plaisir d'accueillir Mme Anne-Marie Cousin, sous-directrice des espaces protégés et de la qualité architecturale et M. François Goven, sous-directeur des monuments historiques.

Je rappelle que la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances est dotée de pouvoirs d'investigation et que son objet n'est pas de se cantonner dans des analyses générales, mais d'entrer dans le détail pour appréhender l'efficacité de la dépense publique. Je précise que nous sommes assistés dans ces travaux par des représentants de la Cour des comptes. Je demande au rapporteur spécial et aux membres de la mission de poser des questions précises de façon à ce que nous ayons un dialogue vif. Nous attendons des réponses aussi brèves et précises que possible.

Un compte-rendu intégral vous sera soumis pour relecture, auquel vous pourrez apporter éventuellement des corrections.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : La mission d'évaluation de contrôle a souhaité travailler sur l'impact des architectes et archéologues sur la préservation du patrimoine. Aujourd'hui, elle auditionne ceux qui peuvent nous apporter des précisions sur les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, que ce soit dans le champ patrimonial ou archéologique.

Je me propose de vous poser une question d'ordre général, à laquelle viendra s'ajouter une série de questions particulières.

La question générale concerne, en matière de patrimoine, les différentes procédures d'intervention des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des architectes des bâtiments de France (ABF) et l'analyse que vous portez sur le respect des délais. Les délais légaux et administratifs préconisés par votre direction vous semblent-ils respectés ? De quels moyens disposez-vous, ainsi que vos administrations déconcentrées qui assurent le suivi des dossiers, pour faire respecter ces délais ?

Le second élément qui intéresse la commission des finances qui a vu, pendant quatre budgets successifs, les reports de crédits se multiplier dans le budget de l'État en matière de restauration, est de connaître l'explication que vous donnez de ce volume de report de crédits – il me semble que cela doit être lié à la question des délais – et la solution que vous préconisez pour permettre soit une meilleure évaluation *a priori* des crédits nécessaires, soit une consommation maîtrisée des crédits prévus par la loi de finances générale.

M^{me} Anne-Marie Cousin : J'apporterai une petite précision. Sur la restauration et l'entretien des monuments historiques, il convient de bien identifier le rôle des ACMH et celui des ABF. Ces derniers sont chargés de l'entretien des monuments historiques qui appartiennent à l'État et il y a actuellement une difficulté liée à l'article 38 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite SRU) qui, par une rédaction un peu insuffisante, limite leur intervention, en leur interdisant d'intervenir pour toute maîtrise d'œuvre dans leur département. Nous allons modifier cet article 38 pour en préciser le texte et souligner que c'est l'exercice rémunéré qui est interdit.

M. Didier Migaud : Vous allez proposer, nous le modifierons peut-être !

M. Augustin Bonrepaux, Président : Tout de même !

M^{me} Anne-Marie Cousin : Bien sûr, vous avez raison de le dire. Nous allons proposer cette modification pour que les choses soient plus claires et que reste interdit l'exercice libéral dans le département d'affectation mais que les ABF puissent continuer à assurer l'entretien dans le cadre de leur mission de service sur les monuments historiques.

Sur le rôle des architectes en chef, je laisserai à François Goven le soin de préciser la situation.

M. François Goven : Le corps des architectes en chef des monuments historiques a une double mission. La première, directement en tant que fonctionnaires pour le compte de l'État, est d'intervenir sur le contrôle et le conseil de tout ce qui se fait en matière de monument historique protégé, y compris les protections à créer, les travaux et le suivi des édifices inscrits à l'inventaire supplémentaire ainsi que les édifices classés. Cette première mission est rémunérée sous forme de vacations par le ministère de la Culture.

Mais il s'agit d'une part mineure de leur activité puisque leur mission essentielle consiste à être maître d'œuvre des travaux réalisés sur les monuments historiques classés exclusivement, lorsque deux critères sont remplis : d'une part, lorsque le ministère de la Culture est maître d'ouvrage ; d'autre part, lorsqu'il y a un financement venant du ministère de la Culture, sans que l'État soit nécessairement maître d'ouvrage. Tels sont les deux cadres dans lesquels leur compétence exclusive s'exerce. Ce n'est là que le rappel du statut propre à leur corps, et la définition la plus brève possible de leur activité, sans oublier naturellement toute mission de conseil qui peut être apportée, dans ce champ, à notre administration.

M. Charles de Courson : Ces dispositions sont-elles euro-compatibles ? Quel est le fondement de ce monopole ?

M. François Goven : L'interprétation actuelle est de dire qu'il n'y a pas de monopole à proprement parler, mais une compétence exclusive, puisque monopole voudrait dire que leur intervention est obligatoire pour tous. D'après ce que je viens de vous dire, vous vous êtes rendu compte que ce n'est pas le cas, puisque le propriétaire d'un monument historique classé a toujours la possibilité d'échapper à la maîtrise d'œuvre de l'architecte en chef des monuments historiques dès lors qu'il ne sollicite ni la maîtrise d'ouvrage d'État, ni le financement public du ministère de la Culture.

M. Charles de Courson : Je ne conteste pas votre interprétation. Mais c'est pourtant cela qui pose un vrai problème.

M. François Goven : Je vous dis quelle est l'interprétation qu'en font les juristes aujourd'hui. Ils disent qu'il ne s'agit pas d'un monopole dans la mesure où le monopole signifierait qu'il y a une obligation absolue pour tout propriétaire, citoyen ou collectivité de recourir à leur maîtrise d'œuvre. C'est seulement une condition qui est faite en relation avec l'octroi d'un mode particulier de financement public.

M. Charles de Courson : Si je puis me permettre, la deuxième condition, à savoir si vous recevez un sou de l'État, il y a obligation de passer par l'architecte en chef, pose un vrai problème parce que toutes les autres dispositions de ce type ont été abrogées en droit français. C'est l'une des dernières.

Quant au premier critère – s'il y a maîtrise d'ouvrage État, il y a architecte en chef – il faut aller jusqu'au bout du raisonnement : quand y a-t-il maîtrise d'ouvrage d'État ? Premier cas de figure : le bâtiment est classé et il y a une possibilité juridique que l'État donne délégation de maîtrise d'ouvrage, mais, dans ma région, cela n'arrive quasiment jamais. Deuxième cas de figure : les monuments sont inscrits à l'inventaire supplémentaire, pour lequel, de mémoire, la réglementation est plus ouverte mais, là encore, il y a une interprétation totalement abusive des textes. Donc, la maîtrise d'ouvrage de l'État est pratiquement systématique. Je vous parle là de ce que je constate dans la pratique.

M. François Goven : Je me permets de vous interrompre car ce que vous dites n'est pas possible. Il faut bien différencier le régime des édifices classés de celui des édifices inscrits à l'inventaire, qui n'a rien à voir puisque, vous le savez, en matière d'édifices inscrits, l'État ne peut pas assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux. On ne peut donc pas dire qu'il l'assure dans certains cas, puisque ce n'est possible ni juridiquement, ni administrativement, ni financièrement.

M. Charles de Courson : Juridiquement ?

M. François Goven : Bien sûr. Dans 100 % des cas, sur les édifices inscrits à l'inventaire, le propriétaire est maître de l'ouvrage.

M. Charles de Courson : Même quand il s'agit d'une collectivité locale ?

M. François Goven : Sur les édifices inscrits, la maîtrise d'ouvrage est toujours, dans 100 % des cas, celle du propriétaire.

Il faut d'ailleurs souligner que les aides publiques apportées aux travaux sur les édifices inscrits à l'inventaire supplémentaire sont à 100 % imputées sur le titre VI sous forme de subventions, ce qui est bien la preuve qu'il s'agit d'une subvention accordée au propriétaire, maître d'ouvrage.

Pour ce qui est des édifices classés, on ne peut pas dire que, de façon systématique, la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État. Il est vrai que des services ont peut-être incité à ce que la maîtrise d'ouvrage soit assurée par l'État mais, dans de très nombreux cas, ce sont les propriétaires eux-mêmes qui l'ont demandé pour des raisons faciles à comprendre : c'est la solution de simplicité pour le propriétaire qui souvent ne dispose pas de moyens de maîtrise d'ouvrage particuliers et, surtout, quand l'État est maître d'ouvrage, c'est lui qui assume l'avance de trésorerie et le propriétaire n'a qu'à payer sous forme de fonds de concours la participation qui est la sienne. Je puis vous assurer que pour nombre de communes qui ne veulent pas faire cette avance de trésorerie, c'est un avantage qu'elles reconnaissent.

Il y a un autre avantage, qui est budgétaire. Comme vous le savez, dans l'état actuel de la loi – cela va changer – la répartition entre titre V et titre VI fait que sont imputées sur le titre V les opérations dont l'État assure la maîtrise d'ouvrage et sur le titre VI les opérations pour lesquelles le propriétaire assure la maîtrise d'ouvrage. Donc, *grosso modo*, ce sont les disponibilités budgétaires qui orientent annuellement la répartition que font nos services déconcentrés entre maîtrise d'ouvrage État et maîtrise d'ouvrage propriétaires, même si, on le verra par la suite, il peut y avoir quelques problèmes en matière de consommation de crédits.

Dans l'un ou l'autre cas, on se retrouve, pour les monuments n'appartenant pas à l'État, avec une répartition entre titre V et titre VI, de l'ordre d'une grosse moitié en titre V et d'une petite moitié en titre VI. Cela signifie tout de même qu'une part loin d'être négligeable des travaux, correspondant à une petite moitié des opérations sur les monuments historiques classés, est effectuée sous la maîtrise d'ouvrage du propriétaire.

Enfin, à la suite des propositions faites par M. Jean-Pierre Bady dans le rapport qu'il a remis au ministère de la Culture à l'automne dernier, nous travaillons sur les moyens de systématiser ce mécanisme de maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire revenir au droit commun, à savoir que le propriétaire devrait être, de droit, maître d'ouvrage des travaux qu'il exécute.

Tel est le constat actuel : sur les monuments inscrits, les propriétaires sont toujours maître d'ouvrage et, sur les classés, une grosse moitié est laissée à la maîtrise d'ouvrage de l'État et une petite moitié aux propriétaires. À terme, nous irons vraisemblablement vers une systématisation absolue de la maîtrise d'ouvrage du propriétaire.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Permettez-moi de dire que cela manque tout de même de transparence, car que le maître d'ouvrage soit l'État ou le propriétaire, qui contrôle les études, qui contrôle l'architecte des monuments historiques...

M. François Goven : C'est un autre débat.

M. Augustin Bonrepaux, Président : ... et qui contrôle les travaux et la façon dont se font les soumissions puisqu'il y a là des entreprises spécialisées, triées sur le volet. Je parle en connaissance de cause. D'un côté, le département est propriétaire et maître d'ouvrage et, de l'autre, c'est l'État qui contrôle tout !

M. Charles de Courson : Monsieur le Président, j'irais plus loin que vous. Le problème, c'est aussi le mode de rémunération car les architectes touchent un pourcentage. Ce pourcentage est-il fixé par des arrêtés ?

M. François Goven : Cela fait beaucoup de questions à la fois. La première question est de savoir qui contrôle qui, si j'ai bien compris ?

M. Charles de Courson : Nous allons commencer par les questions d'argent.

M. François Goven : Les architectes en chef sont rémunérés selon un principe issu de textes tout à fait précis qui datent de 1987 et fixent le barème de rémunération des architectes en chef des monuments historiques selon une méthode qui avait été, dans la réforme initiée en 1985 à l'époque où M. Bady était directeur du patrimoine, sous la forme d'un système proche de ce qui existait mais qui était en passe d'être supprimé : le système de l'ingénierie.

L'ingénierie prévoyait à l'époque – je parle pour les travaux neufs – un mode de rémunération sur lequel le système des monuments historiques a été *grosso modo* calqué pour le rendre relativement simple, transparent et, pardon si cela peut vous surprendre, bien plus moral que le système antérieur. Avant 1985 et durant la période transitoire jusqu'en 1987, les architectes en chef des monuments historiques étaient rémunérés sur la base d'un pourcentage fixe et forfaitaire, quelle que soit l'opération sur le montant des travaux exécutés : si une opération coûtait un million de francs, l'architecte en chef percevait systématiquement 5 % de ce million, mais, détail fondamental, calculé sur le montant des travaux exécutés. Si l'opération prévue initialement à un million coûtait un million et demi, ce qui arrive assez souvent malheureusement en matière de restauration, le maître d'œuvre était payé 5 %, certes forfaitaires, sur un million et demi et non sur le million qu'il avait défini au départ. Ce système a été considéré comme injuste, immoral et pervers et ne pouvait que pousser à des dérapages qui étaient très contestés.

C'est la raison pour laquelle cette réforme des années 1985-1987 a été mise en place de façon tout à fait précise. Il s'agit d'un ensemble de textes dont je vous fais grâce, mais je les ai là si besoin était. Toute une série de décrets, d'arrêtés et de circulaires fixent très exactement le mode de rémunération des architectes en chef. Ceux-ci se voient commander au départ une étude préalable, qui va déboucher sur une double conséquence : la première est, naturellement, de définir un projet sommaire équivalent à ce que pouvait être l'APS dans l'ingénierie ; la seconde de déterminer un coût d'objectif qui engage, comme cela se faisait dans l'ingénierie, l'équipe de maîtrise d'œuvre sur un résultat, puisque c'est sur cette base que sera calculé un forfait de rémunération défini par un barème, d'une part, à l'issue de l'ouverture des plis des appels d'offre puisque nous sommes en marché public et, d'autre part, en fin de chantier, avec la possibilité pour le maître de l'ouvrage de pénaliser l'équipe de maîtrise d'œuvre en cas d'un dérapage compris dans une fourchette de +/- 10 % par rapport au coût d'objectif établi à l'issue de son étude préalable.

C'est un système qui, à la fois, est extrêmement contraignant pour le maître d'œuvre dans une opération de restauration qui, par définition, comporte toujours une part d'aléas non négligeable, probablement plus qu'en matière de travaux neufs, et offre la possibilité au maître d'ouvrage de mieux contrôler sa rémunération.

Cette rémunération se présente sous forme de tableau et est fonction de deux ensembles de critères. Le premier est la note de complexité, qui est un critère relativement simplifié en matière de monuments historiques puisqu'il n'existe que trois notes de complexité considérant que les opérations normales sont en note 2, celles d'une simplicité particulière en note 1 – ce sont essentiellement des opérations de restitution à l'identique de quelque chose que l'on connaissait bien – et celles d'une complexité particulière en note 3. Le second critère, comme dans l'ingénierie, est lié au montant de l'opération : plus son montant est élevé, plus le taux de rémunération est faible. Cela fait que nous avons un taux de rémunération minimum pour une opération de note de complexité basse mais d'un montant élevé et un taux de rémunération maximum pour une opération de note de complexité forte et d'un montant faible.

C'est un système classique, issu de l'ingénierie. Certes, ce système est mis en place dans les années 1985-1987, au moment où l'ingénierie est supprimée. Vous voyez qu'il y avait là, c'est incontestable, un progrès considérable par rapport au système ancien qui, lui, incitait quasiment à la dépense.

Le taux de rémunération est compris dans une fourchette définie par le barème. Je n'ai plus le détail en tête mais ce pourcentage était sensiblement inférieur à celui d'une maîtrise d'œuvre normale, contrairement à une idée reçue. Excusez-moi de dire cela, mais on observe une tendance à dire que les

architectes en chef sont bien plus rémunérés que les autres maîtres d'œuvre libéraux. C'est totalement faux puisque, précisément, à l'époque, compte tenu de ce « monopole d'exercice » dont vous parliez, ou plutôt de cette « compétence exclusive », il avait été décidé d'appliquer un taux de rémunération sensiblement plus faible pour les architectes en chef des monuments historiques que pour la maîtrise d'œuvre normale du fait qu'ils avaient la garantie d'une masse de travaux en raison de leur compétence territoriale.

Donc, aujourd'hui, le taux de rémunération est compris entre 5 % du montant des travaux dans le cadre du forfait issu de l'étude préalable jusqu'à un seuil maximum de 12 %. En réalité, il s'agit d'un taux de rémunération qui est, en moyenne, légèrement inférieur au taux de rémunération de la maîtrise d'œuvre libérale classique mais avec, évidemment, une différence fondamentale qui est celle d'une garantie d'emploi que n'ont pas les architectes libéraux.

M. Charles de Courson : Puis-je faire une objection...

M. François Goven : Vous comprenez parfaitement que je ne fais là que l'explication des textes dont le ministère de la Culture a la charge de l'application.

M. Charles de Courson : Permettez-moi de ne pas être d'accord avec ce que vous venez de dire parce que les opérations qui consomment le gros des crédits sont généralement lourdes. Comme les collectivités locales ne peuvent pas tout sortir tout de suite, on fait deux, voire trois ou quatre tranches. Et vous avez à chaque fois une nouvelle évaluation !

M. François Goven : Bien sûr que non. Il peut y avoir des dérapages, mais vous imaginez bien que tout cela a été prévu, sinon, ce serait trop facile...

M. Charles de Courson : On nous fait pourtant le coup. On fait la première tranche. Puis, on fait le point et on découvre d'autres choses à faire et c'est parti pour une deuxième tranche. C'est pour cela que le système n'est pas adapté, car vous n'imposez pas de boucler une étude d'ensemble dont on ne bouge pas. Je pourrais vous citer maints exemples tirés de mon expérience sur ma circonscription. Ce qui ne va pas c'est que, fondamentalement, le système est vicieux.

Dans la Marne, je suis président d'une mutuelle qui assure 90 % des communes. J'assure donc 90 % des églises car, chez nous, le patrimoine classé est essentiellement composé d'églises. J'applique le code des assurances et fais faire des évaluations, au moins trois, pour fixer la prime. Quand je compare ce que j'obtiens après ces trois évaluations et ce que j'obtiens avec le coefficient établi par la Cour des comptes, j'ai constaté plusieurs fois des décalages parce qu'il y a un problème dont vous ne parlez pas non plus, celui de l'habilitation des entreprises.

Le marché est perverti. En fait, tout ce système est pervers parce que la fonction de contrôle et la fonction maîtrise d'ouvrage devraient être séparées. Il devrait être interdit à quelqu'un d'être à la fois conseil, contrôle et maître d'œuvre. C'est le premier élément.

Le deuxième élément est l'ouverture du marché sur les entreprises. À chaque fois, c'est la même chose. On nous demande pourquoi il y a deux ou trois entreprises. Vous comprenez, il faut que l'on maintienne des métiers d'art et, donc, il faut leur assurer un plan de charges. C'est cela la réponse qui est donné localement. Mais qui a le contrôle sur l'habilitation des entreprises ?

M. François Goven : Pas nous.

M. Charles de Courson : Justement, c'est bien le problème. Ce sont ces deux phénomènes qui entraînent l'inflation des coûts et font que l'on ne peut même plus entretenir notre patrimoine.

M. Pierre Méhaignerie : Vous n'êtes pas devant un tribunal, mais nous pensons tous qu'il doit exister une meilleure gestion de la dépense publique. Aussi, tant au niveau des architectes des monuments historiques que des architectes des bâtiments de France, nous cherchons un équilibre entre la contrainte architecturale, qui est globalement bien respectée, et la défense du contribuable et le fait que nous sommes face à des monopoles et des délais très longs.

Mon collègue vient de dire, par exemple, que le nombre d'entreprises très restreint facilite le niveau très élevé des prix. Je pense, pour ma part, qu'après le rapport de la Cour des comptes, le ministère doit nous présenter des mesures car, quand dix élus sur dix disent que quelque chose ne va pas, cela signifie qu'il faut tout de même réagir. Aussi aimerions-nous connaître les propositions et les moyens

que votre direction compte mettre en œuvre pour que les critiques qui ont été faites et les rapports qui ont été transmis conduisent à des modifications.

Deuxième question, j'aimerais connaître le niveau de mobilité des architectes des bâtiments de France car les tentations sont grandes de constituer des réseaux d'amitiés. Quelles sont les obligations de mobilités qui ont été mises en œuvre et, en ce qui concerne les fonctionnaires, combien de recours devant les commissions régionales ont donné lieu à des modifications de leurs décisions ? Nous avons, en effet, l'impression d'être devant de véritables abus de pouvoir qui ne sont pas contrebalancés par un autre pouvoir.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Alors, combien de recours ont obtenu satisfaction devant les commissions régionales ?

M^{me} Anne-Marie Cousin : Sur la mobilité, vous soulevez un problème très difficile auquel s'est d'ailleurs attaqué le ministère depuis le transfert de l'architecture du ministère de l'Équipement à celui de la Culture. C'est extrêmement difficile en raison du faible nombre d'architectes des bâtiments de France, c'est-à-dire que nous n'avons pas le volant d'ABF qui nous permette de gérer ces questions de mobilité avec souplesse.

Actuellement, quand un poste est vacant, il le reste parfois plusieurs mois ; nous sommes obligés d'organiser des changements de personnels « coordonnés ». N'ayant pas de souplesse, nous sommes obligés de trouver quatre ou cinq personnes qui veulent changer en même temps. C'est d'une extrême complexité.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Vous parlez de ceux qui « veulent » changer, mais l'obligation de mobilité est-elle inscrite dans le statut des ABF ?

M^{me} Anne-Marie Cousin : Laissez-moi poursuivre, s'il vous plaît.

Nous avons, par ailleurs, mis en place un certain nombre d'incitations au départ, notamment – pour donner un exemple mais il en existe d'autres – nous avons lié le passage en chef des jeunes architectes à la mobilité et un certain nombre d'architectes des bâtiments de France sont actuellement arrêtés dans leur progression de carrière pour cette raison. Une telle mesure doit les inciter à la mobilité.

Enfin, l'interdiction du cumul de cette fonction et de la pratique libérale dans leur département, où certains avaient autrefois une clientèle locale, devrait également avoir pour conséquence d'inciter à la mobilité.

J'ai conscience que certains ne bougent pas. Cependant, la mobilité est aujourd'hui plus forte qu'elle n'était autrefois. Le système mis en place incite à cette mobilité, elle est inscrite dans les recommandations faites aux jeunes qui sont obligés d'être mobiles pour progresser.

Concernant les recours, je commencerai par indiquer que leur bilan est pour nous, d'une certaine façon, une déception car très peu de dossiers ont été déposés : six en 1999, vingt en 2000, quatorze en 2001 et six en 2002. Nous pensons que les modifications introduites pour permettre aux pétitionnaires de déposer des recours entraîneront une augmentation de ce nombre car, dans certains endroits, des particuliers voudraient déposer des recours qui, aujourd'hui, ne sont pas transmis par le maire qui ne souhaite pas prendre parti. Actuellement, pour les 4/5^{ème} des recours déposés, les avis sont confirmés par les préfets de région, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites. Nous vous donnerons le bilan exact dans une réponse écrite.

Plus que les recours, qui sont des situations de tension extrême, ce qui nous semble poser problème globalement, c'est le nombre d'avis favorables avec prescription, qui obligent les pétitionnaires à revoir leur projet à la hausse sur le plan financier, avec parfois une forte incertitude sur l'issue de leur demande de permis de construire.

Nous sommes en train de travailler sur ce sujet. La première possibilité pour assurer une prévisibilité des règles, ce sont les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) qui ont été mises en place depuis plus de vingt ans maintenant et sont destinées à établir un document prévisionnel en concertation entre les maires et les architectes des bâtiments de France et une personne neutre pour réaliser l'étude. La seconde, qui est en train de se mettre en place, est instituée par la loi SRU ; c'est la possibilité de créer des périmètres de protection modifiée qui permet...

M. Charles de Courson : Madame, je vous arrête. Nous sommes devant des abus de pouvoir et, aujourd'hui, rien n'est possible. Vous l'avez dit vous-même, il n'y a quasiment pas de recours qui obtienne satisfaction. Or des éléments de bon sens montrent qu'il y a vraiment des abus de pouvoir. Je suis désolé, mais ce ne sont pas les ZPPAUP qui changeront quelque chose à cela. Nous sommes face à une situation inquiétante.

M^{me} Anne-Marie Cousin : Je ne puis qu'inciter ceux qui sont confrontés à ces difficultés à demander l'évocation des dossiers par le ministre de la Culture. Nous avons très peu de demandes d'évocation de dossiers...

M. Charles de Courson : Parce que l'on sait que l'on ne peut obtenir satisfaction car tout est bouclé, dans ce système !

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je voudrais que nous reprenions le fil de l'audition. Vous avez cité trois éléments sur lesquels je souhaiterais que vous puissiez revenir de façon précise et concise. A propos des ABF, vous paraît-il impossible de modifier leur statut pour que, comme pour d'autres agents ayant charge publique, la mobilité soit inscrite dans le cahier des charges ?

M^{me} Anne-Marie Cousin : Cela ne me paraît pas du tout impossible.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Deuxième élément, évoqué par M. Goven, celui du mécanisme de sanction en cas de dépassement, que nous avons tous vu écrit. Quelle observation faites-vous sur l'utilisation de ce mécanisme ? Quand l'État notamment est maître d'ouvrage, donc chargé du contrôle des opérations des travaux, y recourt-il systématiquement ?

M. François Goven : Systématiquement, certainement pas, parce qu'il est probablement difficile de l'analyser de manière très précise car tout dépend des raisons du dépassement. Il faut bien faire la part dans le dépassement constaté de ce qui relève de la responsabilité de l'architecte en chef et de ce qui relève de celle du maître d'ouvrage car, très souvent, ce dernier peut être amené à formuler en cours de chantier des demandes et des exigences qui modifient et induisent un dépassement qui n'est pas facilement imputable en termes de responsabilité à l'un ou à l'autre. Si je me permets de le rappeler, ce n'est pas pour défendre les corps des ACMH qui est probablement critiquable à certains égards, mais parce qu'il serait trop facile de dire que le coût d'objectif étant de *tant* et la réalisation de *tant*, on va pénaliser le maître d'œuvre pour dépassement. Il faut finement analyser la cause du dépassement.

Ceci étant, quand la cause est manifeste et relève de la responsabilité de l'architecte en chef, nous avons constaté qu'il y a une trop faible application de ces pénalités. Nous avons donc demandé l'an dernier, par voie de circulaire, à nos maîtres d'ouvrage de l'appliquer dans les cas où il s'agit d'une responsabilité réellement imputable au maître d'œuvre. Nous en avons donc un certain nombre de cas qui occasionnent quelques conflits, comme vous l'imaginez. Cela me permet d'ajouter, quand vous expliquez qu'il n'y a aucun contrôle et aucune position tranchée entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, que ce n'est pas si simple, preuve en est les multiples conflits qui remontent jusqu'à nous. Notre métier serait infiniment plus simple si tout se faisait à la « bonne franquette », comme certains le prétendent, mais les conflits entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre sont multiples et quotidiens. Cela montre bien que les enjeux sont parfois difficiles, comme dans tous les métiers du bâtiment. Ce n'est pas propre aux monuments historiques.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Le maître d'ouvrage n'a pratiquement aucun pouvoir sur les décisions de l'architecte.

M. François Goven : Pardon ?

M. Augustin Bonrepaux, Président : Il vous donne un projet. Vous l'adoptez ou pas.

M. François Goven : Non. Pardonnez-moi, avec tout le respect que je vous dois, je ne peux laisser dire cela...

M. Augustin Bonrepaux, Président : Et quand le maître d'ouvrage est l'État, on vous demande un fonds de concours et, ensuite, on ne sait pas comment c'est utilisé. Ne me parlez pas de transparence ou de contrôle !

M. François Goven : On ne peut absolument pas dire cela. C'est peut-être ressenti comme cela parce qu'il y a une mauvaise information ou communication et qu'il est vrai que, quand vous confiez la maîtrise d'ouvrage à l'État, vous n'avez à peu près plus aucune information...

M. Augustin Bonrepaux, Président : C'est sûr !

M. François Goven : ...sur ce qui se passe, en dehors du fait de recevoir un titre de perception et de payer un fonds de concours avec un délai qui pose, je le reconnais, un grave problème car souvent ce délai est plus court que le délai de commencement de travaux, ce qui donne au propriétaire la sensation de payer pour une prestation dont il n'a même pas encore vu le début d'exécution. Je reconnais qu'il y a là un réel problème, que la suppression de la maîtrise d'ouvrage de l'État réglera définitivement.

Mais on ne peut pas dire qu'il n'y ait pas de mécanismes de contrôle interne. Il y en a même, d'une certaine façon, trop, qui conduisent pour partie à des conflits et des blocages permanents qui sont le fruit de ces mécanismes de contrôle considérés aujourd'hui comme trop tatillons, trop nombreux et trop compliqués, et à des délais incompatibles avec une bonne exécution du chantier ; pour partie seulement car, pour le reste, il s'agit de procédures qui d'ailleurs ne sont pas propres aux monuments historiques tenant aux questions de délais et de consommation de crédits dont nous parlerons puisque nous ne l'avons encore fait.

Il faut trouver un équilibre entre ceux qui pensent qu'il n'y a aucun contrôle et que l'architecte en chef est libre de faire ce qu'il veut – pourtant, si tel était le cas, beaucoup de retards seraient évités – et ceux qui se plaignent de contrôles trop tatillons. Nous sommes dans le handicap maximum aujourd'hui. Je reconnais que des réformes sont nécessaires pour simplifier les mécanismes de contrôle, les rendre plus efficaces et transparents afin que les propriétaires aient le sentiment que ces contrôles existent car si, d'un côté, vous avez l'impression qu'ils n'existent pas et que, de l'autre, ils génèrent de multiples retards, c'est qu'il faut améliorer la situation.

M. Charles de Courson : La question de fond est de savoir si vous êtes favorable, monsieur le sous-directeur, à ce que l'on rende incompatible la mission de conseil et l'exercice de maîtrise d'œuvre ? Êtes-vous favorable à ce que la maîtrise d'œuvre soit ouverte, à ce que l'on en arrive à la suppression du monopole, que l'on ne puisse cumuler les deux fonctions, c'est-à-dire à ce que des fonctionnaires de l'État assurent le conseil et le contrôle d'un côté et que, de l'autre, soit exercée une activité libérale à partir d'une liste d'aptitudes ? Voilà la réforme fondamentale.

M. François Goven : Nous y sommes fondamentalement favorables. C'est déjà en grande partie ce qui existe. Quand je vous disais que les architectes en chef remplissaient une mission de conseil pour le compte de l'administration, il ne s'agissait naturellement pas d'une mission de conseil sur les projets qu'ils exécutent, mais essentiellement sur des dossiers de protection au titre des monuments historiques.

Mais aujourd'hui, nous proposons, sur le contrôle, une réforme dont une partie est tout à fait faisable.

Je dirai ensuite un mot sur la question de la mise en concurrence que vous préconisez pour éviter le monopole, à laquelle nous pensons depuis des décennies, le principal problème étant que nous ne trouvons pas de solution car si la question est facile à poser, y répondre est bien plus difficile, mais nous sommes, bien évidemment, favorables à la séparation des pouvoirs entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Elle s'applique à 80 % aujourd'hui puisque, contrairement à ce l'on entend, les projets sont approuvés par l'administration et des fonctionnaires qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage n'ayant aucun lien avec la maîtrise d'œuvre. C'est le préfet de région qui approuve puisque les autorisations et les approbations se font à un niveau déconcentré, sauf cas particuliers d'évocation, peu nombreux. Ce sont des fonctionnaires de l'État qui ne sont pas du côté de la maîtrise d'œuvre et qui souvent même – c'est une source des difficultés – sont en conflit avec les architectes en chef des monuments historiques. Il existe donc déjà une relative séparation des pouvoirs, qui peut sans doute être améliorée.

Le problème que nous essayons de régler actuellement est la question de l'inspection générale des monuments historiques, qui est interne au corps des architectes en chef des monuments historiques. Il s'agit des personnes qui sont chargées de donner un avis technique sur les projets de leurs confrères. Bien évidemment, on peut considérer – et nous sommes les premiers à le faire – qu'au sein d'un corps

relativement fermé, il peut y avoir des risques de collusion, d'arrangement entre confrères. Un de nos projets, très clair, est de séparer d'une façon définitive – là encore, c'est plus facile à dire qu'à réaliser pour des raisons de postes budgétaires et autres – les missions d'inspection générale de celles de maîtrise d'œuvre. En tout cas, le principe en est acquis, nous le souhaitons et le demandons depuis longtemps, et nous devrions pouvoir le faire.

Le troisième point, plus compliqué, est la question de la suppression du monopole des architectes en chef des monuments historiques. Sur le principe, tout le monde s'accorde à dire qu'il est inadmissible qu'un corps fasse tout. Le seul moyen simple de régler le problème serait d'organiser une mise en concurrence. C'est facile à imaginer, nous l'avons tous fait depuis longtemps. Pour une mise en concurrence de projets de restauration, il faut, pour que la concurrence soit saine, qu'il existe un cadre de mise en concurrence parfaitement équitable et identique pour toutes les personnes amenées à concourir. Ce serait fausser la concurrence que d'avoir un cadre flou au départ et l'on sait toute la difficulté que l'on rencontre pour parvenir à une équité absolue au départ entre les différents concurrents en matière de concours ou d'appel d'offre. Mais si tel n'était pas le cas, cela nous serait évidemment reproché. C'est là que réside toute la difficulté car, autant il est imaginable dans le domaine de la construction neuve de séparer parfaitement la mission de programmation de celle de maîtrise d'œuvre qui intervient par la suite, autant il est impossible, dans le domaine de la restauration, de tracer un cadre de programme précis – donc, un règlement d'appel d'offre ou de concours précis – si l'on n'a pas en même temps fait un diagnostic des pathologies et des questions à régler. Or celles-ci ne peuvent pas être appréhendées de façon simple car on ne peut savoir ce qui se passe en haut d'un clocher sans avoir dressé un échafaudage, par exemple. Cela nécessite une importante investigation en amont pour constituer un cadre de mise en concurrence qui ne soit pas la porte ouverte à n'importe quoi et qui permette de comparer les mieux-disants, au sens propre du terme.

C'était justement la question que s'étaient posée les personnes qui, en 1985, avaient imaginé le système des études préalables, parce qu'il est parfaitement imaginable de doubler les services. Des pays comme l'Italie ont adopté ce système : les surintendances italiennes ont, d'un côté, un service d'architectes équivalents aux architectes des monuments historiques payés par l'État, fonctionnaires, qui ne font pas de maîtrise d'œuvre mais assurent la définition des projets et, ensuite, mettent en concurrence.

Mais quand la question s'est posée, il s'est avéré qu'il faudrait que le ministère de la Culture ou quelque autre maître d'ouvrage mette en place un corps de fonctionnaires dont les compétences seraient équivalentes à celles des ACMH.

Tout d'abord, dans un secteur qui est relativement étroit, trouver des dizaines de personnes qui aient des compétences de ce niveau, n'est pas si simple.

Ensuite, il faut les rémunérer, ce qui n'est pas non plus accessoire car ce système impliquerait le doublement du corps existant.

Enfin, il reste un point important, sur lequel les Italiens achoppent d'ailleurs... Comme nous travaillons souvent avec eux pour la restauration de bâtiments en Italie, ils nous disent chaque fois que nous avons de la chance d'avoir notre système car le leur ne fonctionne pas. C'est pour cela que je me permets d'appeler à la prudence. C'est que pour faire ce travail d'analyse diagnostic, il faudrait, et c'est ce que les Italiens regrettent de ne pas avoir, disposer de moyens en amont permettant de mettre en place les crédits budgétaires nécessaires. Cela se traduit par un certain nombre de millions à trouver avant le début de l'opération, ce que personne aujourd'hui n'est prêt à faire – intellectuellement oui, mais pas dans la pratique.

Pour une église, par exemple, en tant que maire d'un village, vous verriez l'administration mettre un échafaudage de reconnaissance sur votre église. L'étude pour définir le cadre du programme serait réalisé par les fonctionnaires de l'État. Puis, on retirerait l'échafaudage car on ne peut le laisser le temps nécessaire par toutes les procédures, l'étude, la sélection d'un architecte, l'attente de son projet, *etc.* Et, enfin, on remettrait l'échafaudage pour faire les travaux. Vous imaginez...

Intellectuellement, ce serait le plus satisfaisant mais avec l'effet contre-productif d'avoir l'impression que les travaux durent encore plus longtemps. Nous avons fait cela pour le donjon de Vincennes, nous avons mis en place un échafaudage de reconnaissance, car l'enjeu le justifiait. Aujourd'hui, nous nous

faisons attaquer de tous côtés car cet échafaudage ne sert à rien puisque nous ne l'avons pas démonté pour le remonter par la suite. Et tout le monde trouve inadmissible qu'un échafaudage reste aussi longtemps sur le bâtiment.

Le système de 1985 n'est pas pleinement satisfaisant, j'en suis bien conscient, mais il avait permis de trouver un équilibre, de niveau intermédiaire, en confiant à celui qui réalise le projet le diagnostic préalable, ce qui, moralement et intellectuellement, n'est pas très sain, mais qui permettait d'éviter d'avoir à créer deux services successifs, ce qui serait idéal mais aurait aussi un certain nombre d'effets pervers non négligeables.

Je suis un peu long sur le sujet mais comprenez qu'entre les idées généreuses visant à cliver maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage et à mettre en concurrence dans un domaine où 75 % du travail consiste à intervenir en fonction de la connaissance exacte de l'objet, n'est pas simple. Ce n'est pas un débat récent. Depuis le début du XIX^{ème} siècle, le service des monuments historiques s'efforce de trouver une solution à cette quadrature du cercle : comment arriver à définir en amont, tant en ce qui concerne les travaux que les coûts, une opération que, par définition, on ne connaît que lorsqu'on a le nez sur le bâtiment ?

M. Augustin Bonrepaux, Président : Nous aurons l'occasion d'auditionner le directeur, me semble-t-il. Je vais donc accorder à M. le Rapporteur spécial une question supplémentaire avant que nous terminions cette audition.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : La commission supérieure des monuments historiques, la CSMH, intervient bien non seulement dans le classement mais aussi dans l'étude des projets de rénovation ?

M. François Goven : La première section de la commission supérieure est composée de deux sous-sections. La première d'entre elles a en charge les dossiers de protection ; la seconde, l'examen des projets de travaux évoqués auprès du ministre. Nous nous réunissons un lundi après-midi par mois à un rythme de deux dossiers par séance, ce qui est normal, mais vous voyez bien que sur les 3.500 opérations de restaurations de monuments historiques que nous menons par an, c'est une toute petite partie de dossiers de travaux qui sont examinés par la commission supérieure. Il s'agit soit de dossiers présentant un enjeu de doctrine particulièrement compliqué ou important, soit de dossiers ayant une importance – un investissement budgétaire considérable, par exemple – justifiant de les soumettre à l'avis de cette commission. Une vingtaine de dossiers sont donc étudiés sur les 3.500 opérations annuelles.

M. Augustin Bonrepaux, Président : M. le Rapporteur général veut poser quelques questions à propos de la consommation des crédits.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Monsieur le sous-directeur, à plusieurs reprises, il a été question de consommation de crédits. Il nous reste une minute, pourriez-vous en dire un mot ?

M. François Goven : Je vais donner deux réponses dont l'une peut paraître un peu cynique. Dans le rapport de M. Labrusse, nous avons été amusés de constater que le ministère de la Culture, en général, et le service des monuments historiques, en particulier, étaient extrêmement critiqués sur la consommation des crédits. Mais il avait tout de même l'honnêteté de rappeler également quelques taux de consommation de crédits d'autres ministères et, assez curieusement, le service des monuments historiques se trouvait être meilleur consommateur de crédits que le ministère des Finances, par exemple, dont le taux de consommation des crédits d'investissement était à 23 % alors que le nôtre était à 51 ou 52 %, le taux d'autres ministères étant encore plus bas.

Je le rappelle pour dire simplement qu'il y a pire et que nous avons l'impression d'être attaqués tout en ayant le sentiment d'être parmi les moins mauvais. Certes au royaume des aveugles... vous connaissez l'expression. Cela nous a un peu surpris, mais nous nous sommes demandés si le drame était si horrible.

Cela étant, il est inadmissible que nous ne parvenions pas à mieux consommer nos crédits, mais il faut tout de même rappeler qu'en matière de consommation de crédits d'investissement de l'État, il y a seulement une part de causes qui sont propres au secteur des monuments historiques. J'ai parlé tout à l'heure, en particulier, des multiples intervenants amenés à contrôler et à donner un avis, avec la difficultés de synthèse de tout cela, qui conduit souvent à des longueurs pour lesquelles nous envisageons actuellement, outre la simplification nécessaire, de créer, ce qui n'existe pas aujourd'hui,

un délai d'avis tacite pour éviter que des « discutalleries » traînent pendant trois ans pour arriver à trouver le parti exact de restauration.

De ce point de vue, on peut en effet considérer que les débats internes sont une cause de lenteur propre au service des monuments historiques et, par voie de conséquence, de non-consommation de crédits.

Mais deux autres causes me semblent être au moins aussi importantes et ne sont pas spécifiques aux monuments historiques.

La première peut paraître paradoxale mais, contrairement à ce que l'on croit, c'est le manque d'argent qui fait que l'on n'arrive pas à consommer les crédits parce qu'il conduit à la décomposition en une série de tranches de travaux successives qui complique très fortement les opérations. Or le nombre de propriétaires de monuments historiques qui souhaitent légitimement faire des restaurations est tel que nous ne pouvons pas en permanence refuser leur demande en les priant d'attendre cinq ou dix ans. Se met donc en œuvre un mécanisme de saupoudrage qui a pour conséquence de faire, paraît-il, plaisir un peu à tout le monde mais qui, en réalité, ne fait plaisir à personne et surtout étale les travaux sur de nombreuses années au détriment, en fin de compte, de la qualité de l'opération.

Les architectes sont les premiers à le regretter. Ils préféreraient une opération bien faite en deux tranches qu'un étalement sur sept ou huit tranches. Mais l'on se retrouve dans cette situation paradoxale où plus les budgets sont serrés, plus ils nous amènent à des reports de crédits à cause de ces mécanismes d'étalement. Quand on n'a pas l'argent, on reporte les travaux sur l'année suivante pour pouvoir capitaliser deux tranches, quand ce n'est pas trois, et avoir enfin l'opportunité de mener une opération en une fois. Mais, pendant ce temps, les crédits d'investissement sont en report et apparaissent comme crédits non consommés. Ce n'est pas qu'il n'y ait pas de besoins et que l'on n'aurait pas été capable de les consommer techniquement ; c'est tout simplement que l'on attend d'avoir trois tranches d'un million pour faire une seule opération de trois millions.

Enfin, la dernière raison de lenteur : aux procédures propres aux monuments historiques s'ajoutent – c'est en cela que je faisais la comparaison avec les autres ministères – le fait que tout investisseur public est soumis aux mêmes contraintes, les contraintes d'application du code des marchés publics et des procédures de mise en place des finances publiques et de crédits de l'État. Je puis vous garantir que quand on décortique la multitude des phases que vous évoquiez dans votre questionnaire écrit, ce sont des phases propres aux monuments historiques pour moins d'un quart, mais les trois quarts, pour ne pas dire les quatre cinquièmes, des multiples phases dans une telle procédure sont des phases qui sont communes à toutes les autres opérations d'investissement public : phases de subdélégation de crédits, phases d'affectation, phases automatiques du fait de l'application du code des marchés publics, de la mise en concurrence, des passations, des multiples appels d'offre infructueux, etc.

Telles sont les causes qui amènent à une sous-consommation extrêmement regrettable et dommageable. Nous en sommes bien conscients.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Bon, une toute dernière question !

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je suis désolé, monsieur le président, mais ce sont des questions très courtes sur lesquelles je ne demande qu'une réponse par oui ou non.

Envisagez-vous de supprimer la maîtrise d'ouvrage de l'État ? J'entends par là la supprimer au sens de l'interdire totalement légalement, en revenant sur l'interprétation des dispositions de la loi de 1913. Ou envisagez-vous seulement de resserrer les circulaires d'interprétation ?

M. François Goven : En l'état actuel de nos réflexions, nous irions plutôt vers le maintien de la maîtrise d'ouvrage de l'État pour les monuments qui lui appartiennent et sa suppression totale pour le reste. Donc, celle-ci ne serait pas totalement supprimée. Avec la possibilité d'une délégation de cette maîtrise d'ouvrage par le propriétaire à quelqu'un. Mais, il s'agirait, en tout cas, de la supprimer purement et simplement. Ce serait en quelque sorte la suppression du titre V correspondant, c'est-à-dire du chapitre 56-20, article 20.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Pour ce qui est de la compétence territoriale des architectes en chef des monuments historiques, une première mesure pour assouplir le dispositif ne pourrait pas être d'augmenter le *numerus clausus* et de supprimer cette compétence territoriale ?

M. François Goven : Cela fait partie des propositions du rapport remis par M. Jean-Pierre Bady. Nous travaillons dans ce sens. Nous reprenons les propositions de son rapport, consistant à augmenter en cinq ans de 50 % le nombre des architectes en chef. C'est une proposition que le ministre a retenu, avec un élargissement du recrutement puisque, parallèlement au recrutement par concours qui se fait actuellement, nous sommes en train de mettre en œuvre – ce sera fait dès cette année – un recrutement sur dossier par un mécanisme de tour extérieur.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Allez-vous lier l'accroissement de la caste à une délocalisation possible des architectes, qui n'auraient plus en charge tel et tel département, mais qui pourraient être appelés sur l'ensemble du territoire dans un cadre de concurrence ?

M. François Goven : Oui, l'un est d'ailleurs lié à l'autre. L'augmentation du nombre des architectes est l'une des réponses que nous essayons d'apporter à une question que nous avons soulevée tout à l'heure et dont j'ai dit un mot, celle de la réforme de l'inspection générale car, pour avoir des inspecteurs généraux qui soient déconnectés du milieu, encore faut-il plus d'ACMH. Ce n'est pas la réponse à votre question, mais je rappelle que c'est un préalable indispensable.

Parallèlement à l'augmentation du nombre, nous souhaitons un assouplissement du principe de territorialité, tout en conservant néanmoins un mécanisme de territorialité qui présente des avantages, pas pour eux forcément, mais des avantages objectifs.

En revanche, nous souhaitons très vivement ne plus imposer de façon systématique l'architecte territorial au maître d'ouvrage, qui ne sera plus l'État, le principe étant de proposer systématiquement au maître d'ouvrage le choix entre plusieurs ACMH, en amont, bien sûr, d'opérations d'un certain seuil car on ne peut le faire pour de petites bricoles. Cela resterait des architectes en chef des monuments historiques, mais le maître d'ouvrage aurait, dès le départ, le choix entre plusieurs. Ce serait vrai pour les propriétaires publics mais aussi et surtout pour les propriétaires privés, pour lesquels on sait bien qu'il est impossible d'imposer un architecte avec lequel ils ne s'entendent pas.

Telles sont les mesures d'assouplissement que nous vous proposons aujourd'hui.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Monsieur le rapporteur, je vous accorde encore une question.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Permettez-moi de poursuivre. Je m'efforcerai de resserrer mes questions.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Et les réponses pourraient être plus courtes également.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous évoquiez la possibilité d'une tacite acceptation, monsieur Goven, d'un point de vue patrimonial. Pour la protection des abords, qui pose aussi des problèmes de délais, de projets bloqués, de surcoûts générés, ne pourrait-on imaginer que cette règle de tacite acceptation s'applique à l'avis conforme de l'ABF ?

M^{me} Anne-Marie Cousin : C'est déjà le cas à l'heure actuelle. Les ABF sont contraints de donner leur avis dans un délai et, sans cet avis, il y a tacite acceptation.

M. Jean-Louis Dumont : Ils peuvent reporter le délai.

M. Pierre Méhaignerie : En fait, on reçoit l'avant-dernier jour du délai une demande de report. La virgule étant mal placée...

M. Jean-Louis Dumont : C'est reparti pour trois mois !

M^{me} Anne-Marie Cousin : Il y a, en effet, une possibilité de report, mais elle est limitée dans le temps et ne peut être reportée une seconde fois. Le délai total est donc fixé.

M. Jean-Louis Dumont : Il n'est que de six mois.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Mes chers collègues, si vous comptez entendre les autres invités, il serait temps de terminer cette audition...

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Une dernière question, monsieur Goven, concernant le guichet unique qui avait été envisagé pour les bâtiments inscrits, qui permettrait d'éviter une superposition permis de construire et autorisation de l'ABF. Je sais que cela a fait l'objet d'une décision réglementaire...

M. François Goven : Tout à fait, nous envisageons effectivement de généraliser cette procédure dans l'ensemble du train de réformes sur lequel nous travaillons dans le cadre d'un plan pour le patrimoine que le ministre nous a demandé. Cette disposition y figure, en effet.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : S'agit-il d'une disposition décrétole de 1996 au départ ?

M. François Goven : Je crois, mais je vous avoue que je n'ai pas eu le temps de vérifier cela.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous avez évoqué à plusieurs reprises des modifications législatives : le ministère a-t-il l'intention d'introduire ces dispositions par amendement au projet de loi relatif au logement et à l'habitat, devant le Sénat ?

M. François Goven : La question législative qui a été évoquée par M^{me} Anne-Marie Cousin portait sur l'article 38 de la loi SRU. Il s'agit d'un simple problème rédactionnel. Cet article a été soumis à diverses interprétations. Tout le monde était à peu près d'accord, pas forcément les intéressés mais je parle dans le sens que, j'imagine, vous souhaitez...

M. Augustin Bonrepaux, Président : Il vous a simplement été demandé si on allait soumettre ce point au Sénat. Oui ou non ?

M. François Goven : On ne peut pas répondre par oui ou par non. Je ne pense que l'on puisse le faire ainsi.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Très bien. Nous vous remercions et allons passer à l'audition suivante.

b) 10 heures : **Mme Bernadette Bourzai, maire d'Égleton, membre du comité directeur de l'Association des maires de France, M. Alain Segond, vice-président de la communauté d'agglomération du Douaisis, M. Pierre Demolon, directeur du service archéologique de cette communauté d'agglomération**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Je vous rappelle que la mission d'évaluation et de contrôle est une mission de la commission des finances, dotée de pouvoirs d'investigation et dont l'objectif n'est pas de rendre un rapport d'information, mais d'évaluer la dépense publique, son efficacité et de rechercher les moyens de simplifier les procédures. Nous sommes dans un domaine où elles nous paraissent compliquées et peu transparentes. Nous essayons donc d'y voir clair.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Tant pour l'archéologie que pour la rénovation du patrimoine, l'objectif de la mission de contrôle est de voir, en travaillant soit sur la maîtrise d'ouvrage, soit sur la maîtrise d'œuvre, comment améliorer le coût financier et les délais, puisque généralement ceux-ci provoquent des dérapages et une immobilisation financière trop longue.

Nous avons donc souhaité connaître le point de vue des maîtres d'ouvrage que sont les collectivités locales sur ces deux sujets : la réglementation issue de la loi de 1913 sur les monuments historiques et celle issue de la loi de 2001 sur l'archéologie préventive.

Commençons par le patrimoine, domaine sur lequel j'aurais trois questions à vous poser.

Premièrement, quel jugement portez-vous sur la procédure qui ne manque pas d'étapes, qu'il s'agisse des études préalables, des plans avant travaux, des conventions financières, sans compter les étapes intercalaires ? Vous paraît-elle apporter des éléments d'information et de maîtrise du chantier qui rendent ces longs délais acceptables ? La responsabilité financière des architectes en chef des monuments historiques peut être engagée si le coût d'objectif est dépassé ; le saviez-vous et qu'en pensez-vous ? Avez-vous déjà vu cette mesure appliquée sur un site ? Si elle n'est pas opératoire, pourquoi ne l'est-elle pas à votre avis ?

Ma seconde question porte sur les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et les secteurs sauvegardés. Quel est votre avis général sur ces mesures ? Pensez-vous qu'il serait utile que ces protections par site, très strictes sur les secteurs sauvegardés et plus souples sur les ZPPAUP, ne s'intéressent pas seulement au paysage mais aussi, de manière précise, aux monuments, afin d'encadrer les prescriptions des ABF ?

Ma troisième question concerne le monopole de maîtrise d'œuvre. Vous souhaitez rénover un monument historique et bénéficier du concours financier du ministère de la Culture. Cela se comprend, nous le faisons tous en tant que responsable d'exécutif local. Que pensez-vous du monopole des architectes en chef ? Vous paraît-il positif ? Souhaiteriez-vous qu'il soit aménagé ? Si oui, dans quel sens ? Etes-vous pour un aménagement médian, qui consisterait à ce qu'il y ait un plus grand nombre d'architectes en chef mais sans la stricte compétence territoriale actuelle ; donc, à ce qu'il puisse y avoir pluralité d'avis, mais toujours dans le même corps, ou souhaiteriez-vous qu'on libéralise complètement le marché et que la prescription des architectes en chef soit abandonnée ?

M. Alain Segond : La communauté d'agglomération du Douaisis vient de naître. Elle rassemble trente-cinq communes et, sur le plan du patrimoine bâti, je n'ai aucune expérience personnelle. Le président de la communauté d'agglomération aurait été plus à même de répondre que moi car la seule ville concernée par vos questions est celle de Douai, dont le patrimoine bâti est très riche et n'a été géré jusqu'à présent que par la ville de Douai. Sur ce plan, je n'ai pas grande expérience et M. Demolon non plus ; notre expérience s'exprime plutôt en matière d'archéologie.

M^{me} Bernadette Bourzai : Je suis maire d'Égleton depuis deux ans seulement mais il se trouve qu'auparavant, j'ai été vice-présidente de la région Limousin, chargée de la culture. À ce titre, j'ai travaillé pour faire figurer au contrat de plan trois sites architecturaux médiévaux emblématiques du Limousin, dont le château de Vantadour qui se trouve dans le canton dont je suis élue.

Pour reprendre les questions que vous posez sur les ZPPAUP et les secteurs sauvegardés, je dois dire qu'il me paraît assez naturel d'inclure le patrimoine bâti dans le patrimoine paysager. J'observe que, sur le terrain, ce ne sont pas les administratifs qui posent problème pour cette cohésion mais davantage les élus. En effet, les élus des zones rurales ont bien des difficultés à admettre qu'il faut une cohérence, une harmonie et qu'il faut sauvegarder un patrimoine plus largement que le seul patrimoine bâti.

Pour ce qui concerne le monopole de l'architecte en chef, je vous avouerai que je ne me suis jamais posé la question parce qu'en Limousin, on ne peut que se réjouir que l'État ait encore des personnes compétentes et des moyens à mettre à disposition des collectivités territoriales, dans la mesure où ce ne sont certainement pas ces dernières qui pourraient se permettre de faire appel à des compétences extérieures, vus les moyens dont elles disposent.

Je suis donc plutôt favorable à ce que l'État maintienne les moyens dont il dispose, sur les territoires ruraux notamment. Et je suis extrêmement favorable à une péréquation des moyens car si, par exemple, le site de Vantadour que je connais bien n'était pas inscrit au contrat de plan et ne bénéficiait pas des crédits européens que nous avons pu mobiliser dans le DOCUP, il continuerait à tomber en ruine au lieu d'être cristallisé progressivement.

Mon discours est donc plutôt : « Essayons de faire de la péréquation et de donner ainsi aux régions et aux départements, voire aux communautés de communes – puisque nous y sommes – les moyens de préserver leur patrimoine. » Et ma préoccupation n'est sans doute pas aussi forte que celle d'un maire d'une communauté urbaine ou d'une grande ville qui doit faire face à la pression foncière.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Si vous faites réaliser des travaux sur des monuments historiques, avez-vous l'impression d'être bien informée de la façon dont sont faits les appels d'offre ? Avez-vous le sentiment qu'il y a de la transparence et une réelle mise en concurrence des entreprises qui réalisent ces travaux sur les monuments historiques ?

M^{me} Bernadette Bourzai : Il est exact que, pour le cas de Vantadour, nous n'avons dans le secteur que deux entreprises qui travaillent sur ce territoire. Pour autant, je n'ai pas l'impression que cela manque de transparence. J'observe qu'au dernier appel d'offre, nous avons réalisé des économies par rapport aux dépenses prévisionnelles. Cela peut donc se faire.

M. Pierre Méhaignerie : Le Limousin est une région de maçons !

M^{me} Bernadette Bourzai : C'est peut-être la raison.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Il faudrait que nous ayons les coordonnées de votre architecte en chef ; celui-là, on va se l'arracher ! (*Sourires.*)

M^{me} Bernadette Bourzai : C'est pour cela que nous allons le garder en Limousin.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Avez-vous fait réaliser des travaux avec maîtrise d'ouvrage de l'État ?

M^{me} Bernadette Bourzai : Oui, sur fonds de concours.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Et vous avez été parfaitement informée de la façon dont se sont déroulés les appels d'offre ?

M^{me} Bernadette Bourzai : J'avoue que la première tranche de travaux n'a pas été aussi transparente que celle qui est menée maintenant par la communauté de communes.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Avant de passer à l'archéologie, je reviens sur un point. Vous devez avoir autour de monuments historiques dans les centres-villes ou des centres-bourgs de ville moyenne ou de village, des procédures d'autorisation de l'ABF dans le cadre de la législation sur les abords. En tout cas, il nous est souvent dit que les personnes intéressées trouvaient que c'était long, très détaillé et, surtout, qu'elles ne pouvaient jamais prévoir le sens des

décisions : entre la couleur des stores, des volets, les enduits, le petit pavage des cours intérieures et autres, le cahier des charges finit par être tel qu'il devient compliqué d'accueillir un commerce, une association, de reloger une administration ou d'installer une petite entreprise.

Ma question sur les ZPPAUP et les secteurs sauvegardés portait là-dessus. D'après la pratique que vous avez de ces outils qui, malgré tout, associent les élus des collectivités locales bien plus que la seule décision de l'architecte en chef ou des bâtiments de France et qui nous éviterait peut-être d'avoir à contester la décision, ne serait-ce pas un bon outil de ne pas s'intéresser seulement à un quartier ou à une perspective paysagère, mais à des bâtiments ou des abords de monuments classés et commencer à avoir des prescriptions un peu particulières sur matériaux, enduits, couleurs, *etc.* Cela paraît-il possible ou, au contraire, tellement compliqué que l'on finira par avoir des délais pour le secteur sauvegardé ou les ZPPAUP qui rendront la chose impraticable ? C'était plutôt cela ma question parce que c'est déjà long de faire vivre un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP. Il faut la mettre en place et, ensuite, il faut la réformer.

M. Pierre Méhaignerie : Je dois partir et, comme nous avons la chance d'avoir un directeur de service archéologique de communauté d'agglomération, je souhaitais poser quelques questions sur ce sujet, si M. le Rapporteur le permet.

La loi de janvier 2001 se heurte à certaines difficultés d'application. Si je comprends bien, monsieur Demolon, vous êtes directeur d'un service d'archéologie d'une communauté d'agglomération comprenant une équipe de quelques archéologues ?

M. Pierre Demolon : Oui, nous étions le service municipal de la ville de Douai. Grâce à l'intervention du maire, nous avions une zone d'activité qui dépassait les limites communales, c'est-à-dire que nous intervenions plus ou moins sur tout l'arrondissement. Il y a un an, lorsque les communes se sont réunies dans une communauté d'agglomération, il est apparu assez légitime que le service municipal soit transféré au service de la communauté d'agglomération, qui a donc pris la compétence facultative d'archéologie préventive le 1^{er} juillet dernier.

M. Pierre Méhaignerie : Quels sont vos liens avec l'Institut national de recherches archéologiques préventives (l'INRAP) ? Sont-ils de bonne qualité ?

Comment voyez-vous les conditions d'application de la loi aujourd'hui sur le terrain, avec la difficulté de liaison avec les élus qui reçoivent la facture et qui ne savent pas comment elle se justifie ? Pensez-vous que, compte tenu de ses difficultés d'application, la loi devrait être modifiée ?

M. Alain Segond : Les relations avec l'INRAP sont satisfaisantes puisque nous avons pu signer une convention tripartite entre les services de l'État, la communauté d'agglomération et l'INRAP grâce à une légère modification de la loi intervenue à la fin de l'année dernière permettant aux groupements de communes d'avoir un service archéologique.

Les relations pour l'instant sont bonnes, mais nous n'en avons qu'une petite expérience puisque le service d'archéologie de la communauté d'agglomération s'est mis en place au début de cette année et qu'il a fonctionné sur le principe de l'ancien régime jusqu'à la fin de cette année. Il continue d'ailleurs puisque, à côté du service archéologique municipal, il y avait une association qui gérait le complément du service municipal et qui finit de réaliser les dernières fouilles élaborées avec cette convention.

M. Pierre Méhaignerie : Vous intervenez systématiquement sur tous les terrains qui vont être construits, et suffisamment en amont ?

M. Alain Segond : Oui. Mais nous avons dans le Douais une très longue expérience en la matière, puisque la ville de Douai fut l'une des premières de France à mettre en place un service archéologique, ce qui fait que les relations avec les promoteurs et les aménageurs sont très satisfaisantes. Même si la facture est parfois un peu lourde pour les aménageurs ou les collectivités, la proximité du service et la compétence des archéologues intervenants ont toujours permis que les choses se déroulent bien par des accords et des compromis.

M. Pierre Méhaignerie : Disposez-vous d'une carte archéologique qui vous permet de sélectionner les terrains sur lesquels vous faites des sondages, puis des fouilles ou intervenez-vous systématiquement sur tous les terrains qui vont être construits ou aménagés ?

M. Pierre Demolon : Nous avons effectivement une carte archéologique où sont recensés tous les sites archéologiques connus et sur laquelle figure une zone de probabilité forte de sites archéologiques. Il y a toute une gradation selon les zones. Lorsqu'on ne connaît pas grand-chose, on demande à examiner les demandes de permis de construire qui dépassent les 700 m² car, comme vous le savez, la statistique fait que plus la surface est grande, plus les risques de trouver des vestiges sont importants d'un point de vue archéologique. Ainsi, pour les zones inconnues, nous demandons les permis au-delà de 700 m² ; pour des zones de risque moyen, nous demandons tous les permis à partir de 200-300 m² ; enfin, sur les zones de risque important, notamment les centres des villages et les lieux où la carte archéologique a déjà montré l'existence de vestiges, nous examinons tous les permis sans exception.

M. Alain Segond : Le fait d'avoir un service archéologique local permet d'anticiper. Jusqu'ici, nous travaillions au coup par coup lorsqu'un permis était déposé. Le fait d'avoir sur place un service comptant des archéologues qui connaissent très bien le terrain permet d'anticiper les aménagements et de programmer dans le temps ces fouilles préventives, de manière à ne plus avoir à réagir au dernier moment et, donc, afin de raccourcir les délais.

M. Pierre Méhaignerie : En raison de la péréquation du financement, je suppose que c'est la communauté qui paie et non la ville ou la commune sur laquelle est faite l'opération ?

M. Alain Segond : Le principe qui a été adopté par la communauté d'agglomération, c'est que c'est cette dernière qui assure la maîtrise d'œuvre et que chaque commune participe au financement des fouilles effectuées sur son territoire lorsque celles-ci relèvent d'une action propre à la commune. Est-ce bien votre question ?

M. Pierre Méhaignerie : C'est bien cela.

M. Alain Segond : Par contre, lorsqu'il s'agit d'un aménagement de la communauté d'agglomération, c'est elle qui prend tout en charge.

M. Charles de Courson : Depuis l'intervention de la loi de 2001, avez-vous été conduits à mettre en place, en accord avec l'INRAP, les différents critères d'intervention que vous venez d'évoquer ?

Par ailleurs, ne constatez-vous pas une augmentation des coûts, qui sont, je pense, répercutés sur les collectivités locales lorsqu'elles sont maîtres d'ouvrage ou aménageurs ?

M. Pierre Demolon : En fait, la convention n'a été signée que le 17 janvier dernier, c'est donc récent. Nous en sommes encore à discuter les détails des conventions particulières, puisque nous avons signé une convention-cadre qui définit la façon dont nous allons fonctionner. Elle est très importante parce qu'elle lie l'État, l'établissement public et notre communauté d'agglomération, chacun pour ce qui le concerne.

Tous les champs de l'archéologie y sont mentionnés, pas seulement la stricte archéologie préventive consistant en sondages et fouilles. C'est un aspect important puisque, pour nous, l'archéologie commence à la carte archéologique et aux prévisions de risque, se poursuit par la fouille, bien entendu, mais va, au-delà, jusqu'à la valorisation, le dépôt et la présentation au public – ce que l'on fait généralement dans un service archéologique de collectivité, du moins, ce que l'on y faisait jusqu'à l'adoption de cette nouvelle loi.

Cette convention-cadre vient donc juste d'être signée et nous allons commencer la première opération avec l'INRAP à la fin du mois de février. Pour ce qui est de l'INRAP, cette convention s'organise de la manière suivante : si la communauté d'agglomération ou une des communes est maître d'ouvrage des travaux, l'État s'engage à nous demander si nous voulons faire l'opération. Si tel est le cas, l'INRAP s'engage alors à déléguer à notre service la réalisation de l'opération. Moyennant quoi, la commune ou la communauté d'agglomération, suivant celui qui est maître d'ouvrage, est exonérée de la redevance en totalité.

Si, par contre, il s'agit d'une maîtrise d'ouvrage autre, publique – État, conseil général, etc. – ou privée – lotissement privé, immeuble ou zone d'activité – il y a une rencontre automatique mensuelle entre les services de l'État, l'INRAP et nous pour savoir qui peut le faire dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions scientifiques. Il y a donc une décision commune pour désigner

celui qui en sera chargé. Si c'est nous, l'INRAP nous rembourse les frais que nous avons engagés au titre de la communauté. C'est l'INRAP qui reçoit la redevance. Puisqu'il s'agit d'un produit fiscal, c'est bien lui qui la reçoit mais, ensuite, nous sommes remboursés des frais engagés. Telle est la philosophie de l'opération.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Si je comprends bien, selon cette philosophie, à la limite, vous pourriez être en permanence responsable de ces travaux ? Si vous le demandez à l'INRAP, telle qu'est rédigée la convention, l'INRAP ne peut pas vous le refuser ?

M. Pierre Demolon : C'est le cas lorsque la commune ou la communauté d'agglomération est maître d'ouvrage. Lorsqu'il s'agit de travaux autres, c'est une décision commune ; il ne s'agit pas de transformer le monopole de l'établissement public en monopole du service archéologique de Douai.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : L'intercommunalité a la compétence d'urbanisme réglementaire et de développement économique, je présume ?

M. Alain Segond : Oui, tout à fait.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Donc, vous coordonnez l'intervention de votre service archéologique et votre programme de développement économique et d'aménagement urbain ?

M. Pierre Demolon : C'était le sens de mon intervention précédente : nous allons pouvoir maintenant mieux coordonner tout cela.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je suppose que la capacité à obtenir la réponse archéologique dans l'ensemble des réponses d'urbanisme doit être une prestation plutôt appréciée par des opérateurs publics ou privés qui souhaitent se développer ?

M. Pierre Demolon : En effet, l'expérience que nous avons dans le Douaisis depuis près de vingt-cinq ans a montré qu'avec les aménageurs, les relations sont souvent très bonnes, même si l'on est parfois obligé de discuter un peu, de raccourcir les délais ou d'aménager certaines modalités d'intervention en fonction des besoins.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Dans votre organigramme d'intercommunalité, le service d'archéologie est rattaché à la direction générale des services territoriaux ou à une direction culturelle qui aurait été constituée ?

M. Alain Segond : Il est rattaché à la direction générale.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Directement ?

M. Alain Segond : Oui, ce service, qui est dirigé par Pierre Demolon, est celui qui compte le plus de salariés actuellement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Combien sont-ils ?

M. Pierre Demolon : Dix-neuf.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Et l'INRAP, qui est sectorisé, représente combien de personnes ? Autrement dit, combien de personnes travaillent pour l'archéologie dans cette zone géographique ?

M. Pierre Demolon : Dans la région Nord-Pas-de-Calais, il y a environ une soixantaine de personnes de l'INRAP. Le Douaisis, comprend trente-cinq communes seulement et dix-neuf personnes.

M. Pierre Méhaignerie : C'est une situation très spécifique, parce que le nombre de collectivités qui possède un service d'archéologie est relativement faible. L'expérience montre qu'il aurait mieux valu dans la loi, partir des communautés d'agglomération ou des départements plutôt que d'un système centralisé, qui paraît extrêmement centralisateur et peu transparent aux collectivités et dont les conditions financières d'application paraissent extrêmement difficiles.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Par cette approche contractuelle, vous corrigez en quelque sorte la loi ?

M. Pierre Demolon : Cette approche contractuelle...

M. Pierre Méhaignerie : Et anticipatrice.

M. Pierre Demolon : ...puisque la loi dans son quatrième article prévoit l'association des collectivités locales qui ont un service agréé, nous avons mis en place cette association par une convention et puisque la loi doit s'appliquer, appliquons-la et voyons comment s'associer sérieusement.

Cela étant, il est clair que la communauté d'agglomération réalise ainsi une économie importante. C'est d'ailleurs cet aspect qui l'a conduite à accepter le projet. Sur une zone industrielle où la redevance est estimée à 2 ou 2,5 millions d'euros, notre service intervient et le coût descend à la moitié ou au tiers.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Arrêtons-nous un instant là-dessus car la loi fixe un certain nombre de critères, comment pouvez-vous marchander...

M. Pierre Demolon : Je ne marchande pas. Nous sommes exonérés. Si nous devons payer la redevance, nous paierions 2 millions d'euros. Nous ne la payons pas mais nous exécutons le travail et, quand on décompte le coût réel des personnes qui travaillent, cela me revient à 30 % du coût global. Mais nous restons toujours dans le cadre de la loi, bien entendu.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Le coût d'un service de dix-neuf personnes...

M. Pierre Demolon : ...est d'environ 3 millions d'euros par an.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : D'accord.

M. Jean-Louis Dumont : J'ai eu l'expérience, lorsque j'étais maire, d'un archéologue municipal et vous avez indiqué que vous aviez une expérience communale de vingt ans, avec un accord tacite pour intervenir beaucoup plus largement. Je voudrais vous questionner sur vos rapports avec la direction régionale des affaires culturelles, voire avec le service d'archéologie. J'avais perçu que ces services voyaient d'un très mauvais œil – peut-être est-ce spécifique à la Lorraine – un archéologue municipal intervenir, voire travailler pour une ZPPAUP, voire établir des documents permettant de faire vraiment de la prévention par la suite – c'était anticiper un peu la loi.

Vous venez d'indiquer que vous aviez une convention et vous avez terminé votre propos en parlant d'économies. Pouvez-vous donner un éclairage sur l'évolution de ce service ? Avez-vous vraiment l'impression, vous en tant que chargé de ce service et, vous, en tant qu' élu, d'avoir réalisé des économies ? Je peux vous assurer que, pour ma part, je me rappelle que certaines opérations nous avaient coûté cher. Nous avions l'archéologue, mais la direction régionale imposait un service supplémentaire.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Pour compléter et poursuivre la question de notre collègue, si je comprends bien ce que vous avez dit, il y a deux cas de figure : soit l'INRAP vous délègue le travail, vous êtes exonérés de la taxe et vous travaillez pour trois fois moins cher ; soit l'INRAP conserve – s'agissant, par exemple, d'un aménageur privé – le soin de conduire ces travaux d'aménagements et, là encore, deux cas sont possibles : soit il vous délègue le travail et vous reverse la taxe...

M. Pierre Demolon : Non, il ne nous reverse pas la taxe, il nous rembourse...

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Il vous rembourse sur la base de ce qu'il a facturé à l'aménageur ?

M. Pierre Demolon : Pas du tout, il nous rembourse nos frais.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : C'est une prestation de service.

M. Pierre Demolon : C'est cela, parce qu'il faut bien comprendre que la redevance est, normalement, destinée à être mutualisée sur l'ensemble de la France. Donc, il arrive que la redevance soit largement supérieure au coût réel ; parfois inférieure. Ce n'est pas à nous de mutualiser cette redevance. Nous sommes remboursés des frais que nous avons engagés.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Sur la base de vos prix de revient ?

M. Pierre Demolon : Exactement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Ne risque-t-on pas, à terme, d'avoir de fortes disparités de coût ?

Pour prendre un exemple, la commune est aménageur pour réaliser un ensemble scolaire. Vous prenez cela à votre charge et cela coûte trois fois moins. Puis, à côté, se construit un immeuble de bureaux ou un lotissement, l'INRAP garde la responsabilité et la facturation est trois fois plus élevée. Comment cela pourra-t-il fonctionner à terme ?

M. Pierre Demolon : C'est la question de la redevance. Si l'on est exonéré de la redevance, cela ne coûte évidemment rien. Bien sûr, il y a une disparité entre les deux, mais c'est la loi qui l'a voulu.

M. Jean-Louis Dumont : En fonction de la maîtrise d'ouvrage, il y a des surcoûts. En plus, même par rapport à l'archéologie moins préventive, il y a des décisions qui apparaissent aléatoires : on intervient, on n'intervient pas...

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Par ailleurs, pour l'INRAP, le système est extraordinaire. Ils vous confient le soin de faire les travaux d'archéologie préventive sur un secteur donné et vous remboursent à hauteur de votre prix de revient et, de l'autre côté, ils perçoivent une taxe trois fois plus élevée.

M. Pierre Demolon : Oui, j'entends bien mais, derrière, il y a aussi l'obligation pour l'INRAP d'intervenir partout, y compris là où il y a exonération. Les collectivités sont exonérées si elles font le travail elles-mêmes, mais il y a aussi le cas des bailleurs sociaux, des personnes qui construisent pour elles-mêmes, par exemple. Or on n'est pas exonéré de fouilles, on est exonéré de redevance ; la fouille devra être faite alors qu'il n'y a aucune rentrée financière en contrepartie. Il faut donc bien que, par endroit, la redevance soit largement supérieure au coût réel pour financer là où il n'y a pas de rentrée d'argent – et c'est à l'INRAP de faire ce lissage. Le système est donc assez logique.

Nous allons bientôt être chargés d'une opération d'un montant de 0,5 million d'euros sur un lotissement de type HLM. Il n'y a pas de rentrées financières. L'INRAP va quand même nous rembourser ce coût de l'ordre de 0,5 million d'euros. Il faut bien qu'elle aussi s'équilibre.

Par contre, on peut s'interroger sur la réalité de cette redevance qui exonère pas mal de gens, faisant supporter aux autres le poids des exonérés.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Nous nous interrogeons sur ce point.

M. Pierre Demolon : C'est une décision politique, bien sûr. Il a été décidé que tous ceux qui construisent des lotissements, sociaux notamment, seraient exonérés mais, jusqu'à présent, ils payaient, et même assez cher. Aujourd'hui, ils applaudissent la loi puisqu'ils ne paient plus rien, mais les fouilles continuent à se faire. C'est peut-être ce financement-là qui est à repenser pour le rendre plus égalitaire, moins lourd pour les non-exonérés.

M. Jean-Louis Dumont : Excusez-moi de vous interrompre mais le lotisseur paie.

M. Alain Segond : Sauf quand il s'agit de logements aidés, de logements sociaux.

M. Jean-Louis Dumont : Je vous garantis que, dans mon département – je suis président d'une coopérative HLM – nous avons payé...

M. Alain Segond : C'était le cas jusqu'à présent, mais maintenant la loi exonère les bailleurs sociaux.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Je crois que c'est en application depuis le 1^{er} janvier. Tu as fait ton lotissement trop tôt.

M. Pierre Demolon : C'est, en fait, en vigueur à partir du 1^{er} février 2002.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : J'ai eu sur l'archéologie les réponses que je souhaitais, notamment le rapprochement avec l'urbanisme opérationnel, parce que c'est quand même un des défauts de la loi. Il y a le mécanisme intéressant qui est dépeint, qui consiste à dire que l'on a le coût du service et, à côté, on voit la taxe que l'on économise. C'est intéressant pour la commission des finances parce que cela montre comment on peut imaginer que le service soit mieux rendu, même s'il est vrai qu'il faudra bien qu'existe une solidarité nationale minimale lorsque seront dévoilées des

fouilles de grande envergure que les collectivités locales seules ne pourront pas supporter. Il y aura toujours ce besoin d'une péréquation. Elle peut être organisée autrement, mais le besoin sera toujours là.

J'ai été intéressé de voir qu'en fait, le travail du service archéologique est complètement intégré dans la chaîne d'urbanisme opérationnel. C'est bien cela ?

M. Alain Segond : Tout à fait.

M. Augustin Bonrepaux, Président : D'autres questions ?...

M. Laurent Hénart, Rapporteur : C'est très intéressant. J'ai eu les réponses que je voulais.

M. Pierre Demolon : Pour répondre à une question qui a été posée, c'est bien parce que nous réalisons des économies d'échelle que les trente-cinq communes du Douaisis ont compris d'emblée, sans débat et sans discussion, l'intérêt d'un service d'archéologie commun. Nous avons l'habitude parce que nous travaillions avec l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) pour certaines fouilles et nous continuerons d'ailleurs à travailler avec l'INRAP et à faire appel à ses archéologues car, dans certains cas, nos archéologues ne sont pas compétents - en préhistoire, par exemple - mais nous avons des coûts moindres d'environ 40 %.

C'est dû à la proximité, car les archéologues de notre service travaillent depuis vingt ans sur le terrain, ils le connaissent bien et peuvent intervenir plus vite. Ils savent ce que l'on va y trouver, dans la continuité. Cela permet une meilleure mise en valeur aussi de la connaissance historique et de la connaissance du patrimoine et de sa préservation. En conséquence, les délais sont aussi souvent bien plus courts. Nous avons également de meilleures conditions de négociation car nous en avons l'habitude. Nous n'avons guère de conflits, parfois des problèmes - il est arrivé que quelques lotissements ou opérations aient été bloqués - mais ils ont, *in fine*, trouvé une résolution.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous aviez la chance d'avoir une pratique d'archéologie au sein de la commune de Douai. De votre point de vue, qu'est-ce qui pourrait être fait par l'État, par voie législative ou réglementaire pour inciter d'autres intercommunalités, départements ou grandes villes à se poser la question que vous vous êtes posés et à faire éventuellement un choix similaire ? Qu'est-ce qui pourrait être ajouté au droit actuel et aux pratiques actuelles de l'État en matière d'archéologie préventive qui vous paraîtrait de nature à favoriser le développement d'initiatives locales ?

M. Pierre Demolon : Premièrement, me semble-t-il, la loi confie à l'établissement public le soin de faire l'archéologie préventive. A mon avis, la loi devrait dire, ou pourrait dire, que l'archéologie préventive est un service public qui est aux mains de l'État et des collectivités et ne pas se limiter strictement à l'établissement public. Ce serait comme généraliser ce que notre convention fait d'une manière ponctuelle. Il faudrait conserver l'établissement public car il en faut un ne serait-ce que parce qu'une collectivité comme la nôtre ne pourra jamais gérer, par exemple, les fouilles que nécessiterait un TGV qui traverserait notre territoire. Ce serait bien trop lourd et nous ne saurions pas le faire. Il faut donc un établissement national, sans doute, qui puisse faire ce genre d'opération, mais il faut aussi que les collectivités soient de plein droit dans la gestion de l'archéologie préventive et que l'on pense aussi à un certain nombre d'oubliés, comme le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'éducation nationale, voire quelques associations professionnelles qui sont de grande qualité et ont travaillé jusqu'à présent en archéologie préventive, et qui, depuis la loi, licencient et vont vraisemblablement disparaître alors qu'il s'agissait de professionnels de grande qualité.

Voilà la première chose : que la loi ne confie plus l'archéologie préventive à un seul établissement détenant un monopole, mais à des gens de service public ou d'associations agréées dans des conditions définies de manière stricte par l'État. Ce serait un bon préalable pour améliorer la situation.

Il faut aussi sans doute revoir la redevance parce qu'elle est inégalitaire et pèse trop lourd sur ceux qui ne sont pas exonérés et que cela devient insupportable.

Dans le cadre qui est le mien, celui d'une collectivité territoriale, il est clair que la permanence du suivi archéologique peut être suscitée, mais aussi incitée, dans le cadre de cette redevance en proposant des mesures fiscales ou financières d'incitation à création d'un service archéologique. Je ne doute pas qu'au bout de quelques années...

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous pensez à la dotation globale de fonctionnement, par exemple ?

M. Pierre Demolon : Par exemple, et je ne doute pas qu'au bout de quelques années, les collectivités territoriales auront compris tout l'intérêt qu'il y a d'avoir un tel service et poursuivront sans aide.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Juste pour le plaisir, pourriez-vous rappeler les chiffres : d'un côté, la taxe économisée et, de l'autre, le coût général de fonctionnement de votre service ?

M. Alain Segond : C'est le chiffre que j'ai donné tout à l'heure, mais ce chiffre s'entendait avant la loi. Donc, par rapport au service de l'AFAN, nous économisions à peu près 40 %. Mais c'était avant la mise en application de la loi.

Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Pierre Demolon : même si les collectivités comme la nôtre sont exonérées de la taxe, cela a un coût pour la collectivité. Même si, à côté, le service prend en compte toute la mise en valeur, l'aspect éducatif avec des actions auprès des écoles, des collèges et des municipalités sous forme de visites, d'opérations portes ouvertes, de matériel pédagogique, cela a un coût et il serait nécessaire que les collectivités puissent recevoir des aides en la matière parce que cela bloque parfois des opérations.

Nous en parlions tout à l'heure avec ma collègue, il arrive que des opérations soient bloquées, notamment dans les petites communes rurales. Nous avons la chance d'être dans une grosse agglomération disposant de revenus tout de même conséquents, mais nous connaissons tous des communes qui ont bloqué ou reporté des opérations d'urbanisme ou d'aménagement faute de ne pouvoir financer les fouilles.

En tout cas, je ferai part de vos questions à M. Jacques Vernier, le maire de Douai, et vous enverrai des réponses à ces questions par son intermédiaire.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Si vous pouviez notamment nous donner des éléments précis sur les aspects financiers, ce serait intéressant : le budget du service, l'évaluation de la taxe due et une ventilation entre ce que vous avez très justement souligné – c'est-à-dire, d'un côté, la charge archéologique préventive, de l'autre, l'action culturelle autour de l'archéologie – pour que nous puissions nous faire une idée fine des ratios.

M. Alain Segond : Très bien.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Nous vous remercions.

c) 11 heures : **M. Jean de Lambertye, président de « La Demeure historique », M. Philippe Toussaint, président de « Vieilles maisons françaises », Mme Laure Nitzel et M. Etienne Brochot, propriétaires d'un monument historique**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Je rappelle que la mission d'évaluation et de contrôle est une mission de la commission des finances ; elle est dotée de pouvoirs d'investigation et son objet n'est pas informatif mais aussi concret que possible, puisqu'il s'agit d'évaluer la dépense publique, son efficacité et les moyens de la rendre efficiente.

Le Rapporteur spécial, M. Laurent Hénart va maintenant vous poser des questions précises. Je vous demande d'y répondre dans le même esprit.

(Mme Nitzel et MM. Toussaint et Brochot sont introduits dans la salle.)

M. Laurent Hénart, Rapporteur : La MEC travaille actuellement sur la mesure de l'impact de l'intervention des architectes et archéologues dans la préservation du patrimoine. Les entretiens de ce jour sont consacrés à l'audition des maîtres d'ouvrage, dont vous êtes. Nous souhaitons vous interroger sur l'intervention des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des architectes des bâtiments de France (ABF) sur les patrimoines dont vous avez la charge.

Ma première question a trait au cas particulier des bâtiments inscrits. Nous avons évoqué avec l'administration du ministère, la situation particulière des propriétaires de monuments inscrits – et non classés – ainsi que le système de double autorisation auquel ils étaient soumis. Plusieurs rapports ont fait état de la nécessité de parvenir à une seule autorisation qui remplace permis de construire et procédure de protection. Quel est votre avis sur ce point ?

Ma deuxième question porte sur la frontière entre l'intervention de l'architecte en chef et de l'ABF, entre entretien et rénovation. Dans la pratique, cela vous paraît-il bon ou pas ? La différence entre les deux est-elle évidente ou pose-t-elle des problèmes ?

Troisième question : que pensez-vous de la maîtrise d'ouvrage d'État ? Vous paraît-elle pertinente ? Il s'agit d'une faculté ouverte par la loi, ce n'est pas une obligation, même si cela tend à devenir une généralité. Une fois que l'État a pris la maîtrise d'ouvrage, que pensez-vous de la façon dont il la conduit ? En tant que propriétaires, vous estimez-vous bien informés ? Vous semble-t-elle conduite de manière à rester compatible avec vos capacités financières ?

Ma quatrième question portera sur la politique de subventionnement de l'État. Qu'en pensez-vous ? Nous avons discuté avec le ministère de la consommation des crédits. La politique de subventionnement et de conventionnement de l'État vous paraît-elle accessible aux particuliers que vous êtes et de nature à permettre la réalisation des travaux puisque l'idée des deux mesures – subventionnement et maîtrise d'ouvrage – était bien de faciliter les travaux, y compris dans des lieux où la maîtrise d'ouvrage pourrait être déficiente.

Tels sont les points que je souhaitais aborder avec vous. Bien entendu, si vous désiriez en aborder d'autres qui vous paraissent nécessaires à la culture générale de notre mission sur la question, ils seront les bienvenus.

M. Jean de Lambertye : « La Demeure Historique », regroupe plus de 3.000 monuments protégés – même si quelques uns sont non protégés, je parlerai essentiellement des monuments protégés qui sont l'essentiel – dont un gros tiers est classé, soit un peu plus que la part nationale, le reste étant des monuments inscrits. Un bon millier de ces monuments est ouvert au public. Ce sont des monuments très variés puisque nous avons aussi bien des monuments comme Chenonceaux, Vaux-le-

Vicomte ou Villandry que des monuments méconnus comme Cons-la-Grandville (en Meurthe et Moselle) dont je suis propriétaire.

Nous notons une très grande diversité dans les points de vue parce que ceux-ci dépendent largement des relations humaines de terrain et il est très difficile de faire des généralisations qui résultent de relations par essence particulières.

En ce qui concerne la double autorisation pour les monuments inscrits, je ne sais pas si l'on peut parler réellement de double autorisation car notre analyse en tant que praticiens, c'est qu'il y a, en fait, une autorisation unique, celle du permis de construire délivré par l'autorité compétente, le maire ou le préfet, après un avis simple de la direction des affaires culturelles qui est, en principe, instruit selon les secteurs par une commission, pour ce qui est de l'Ile-de-France, par l'ABF qui donne son avis directement à la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) pour ce qui est des autres départements. *In fine*, l'autorité délivrante du permis peut passer outre cet avis ; je crois que les services de la direction du patrimoine vous diront qu'à 95 %, l'avis simple est suivi. On ne peut donc parler de double autorisation.

En tout cas, sachez que pour ce qui est de « La Demeure Historique », nous nous sommes opposés très fortement à la proposition de loi dite « Lequiller » qui proposait dans son article 3 de lier également les travaux sur les bâtiments inscrits à un avis conforme de la DRAC, ce qui revenait à faire cohabiter sur les bâtiments inscrits le code de l'urbanisme – l'autorisation du maire ou du préfet – ainsi que l'avis conforme du ministère de la Culture alors même que, sur les bâtiments classés, il n'y a qu'une autorisation puisque seule l'autorisation du DRAC est nécessaire. Cela risquait de conduire, paradoxalement, les bâtiments inscrits à solliciter une double autorisation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, là où les monuments classés n'en ont besoin que d'une.

Au cours de cette réflexion, nous nous sommes posés la question de la pertinence de maintenir deux niveaux de protection – inscrits et classés : pourquoi ne pas aller jusqu'au bout et dire qu'il n'existe qu'un type de monuments protégés – ce qui, du reste, était l'esprit de la loi de 1913.

Finalement, nous considérons que la souplesse du système actuel n'est pas mauvaise, puisqu'en pratique, pour les bâtiments inscrits, l'autorité délivrante des permis de construire peut passer outre l'avis donné, qui n'est que simple.

On peut cependant s'interroger sur la pertinence du mécanisme actuel de ces avis simple (inscrits) ou conforme (classés), car il y a un aspect un peu paradoxal à donner à la DRAC une mission alors qu'en général, ses membres ne sont pas issus du corps de l'architecture et qu'ils demandent, de fait, un avis à un ABF, à une commission d'architecture pour l'Ile-de-France ou à un architecte en chef des monuments historiques, dont ils recopient l'opinion sur papier à en-tête. Mais c'est un autre sujet.

M. Philippe Toussaint : Je me suis permis de venir accompagné de M. Etienne Brochot et M^{me} Laure Nitzel. Les « Vieilles maisons de France » sont une association qui regroupe un grand nombre d'adhérents - à peu près 20.000 - dont seulement 20 % sont propriétaires de monuments protégés. Notre association est donc moins centrée sur la propriété et davantage sur la défense du patrimoine pas forcément lié à une propriété. Il n'empêche que, comme vous nous aviez indiqué le sens dans lequel irait vos questions, il m'est apparu que puisque nous représentons également des propriétaires privés, la pratique de ces personnes pouvait être utile pour traiter du vécu quotidien qui me semble un aspect très important pour apprécier les procédures.

Concernant la double autorisation, je partage tout à fait l'avis de Jean de Lambertye. Ma pratique personnelle de protection de monuments inscrits me permet de témoigner du fait que le dispositif actuel est malgré tout assez souple et permet aux maires d'avoir, dans le cadre de la délivrance du permis de construire, un permis étayé par un avis technique compétent. Je crois qu'à ce stade, ce n'est pas mal vécu par les propriétaires de monuments inscrits.

Pour les monuments inscrits, la procédure existante dans son ensemble est incomparablement plus souple que pour celle imposée pour les monuments classés. La distinction entre ces deux types de classement correspond, je pense, à une réalité du terrain : les monuments ne sont pas du tout du même type et leur nombre n'est pas du tout le même. Donc, pour pouvoir avoir une protection qui soit réelle, tout en n'étant pas coercitive sur un trop grand nombre de monuments, cette souplesse est appropriée.

Je partage aussi le point selon lequel nous souhaitons voir maintenue cette disposition double ; le fait que cette protection à deux niveaux soit relayée par l'État - puisque ce sont les services de l'État qui la déterminent - me semble un point tout à fait important. Aujourd'hui, ce n'est pas un sujet de mécontentement particulièrement vif pour les praticiens que nous sommes. Nous serions plutôt pour le maintien de règles relativement souples et pensons que l'idée de l'avis simple est utile pour conforter, le cas échéant, le maire pour un avis technique indispensable, nous semble-t-il, pour ce genre de protection.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Nous pouvons maintenant, si vous le voulez bien, traiter la seconde question portant sur l'intervention des architectes en chef, des ABF et la frontière entre entretien et restauration.

M. Jean de Lambertye : Concernant ces deux corps, évoquez-vous plutôt leur rôle de maîtrise d'œuvre ou leur rôle d'avis sur autorisation de travaux car il y a une certaine confusion des rôles. En effet, lorsqu'un maître d'œuvre potentiel est amené à donner un avis simple ou conforme qui est repris par un directeur régional ou un conservateur régional, il peut y avoir des risques de confusion des rôles, sans qu'il y ait pour autant d'arrière-pensée.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Sur la maîtrise d'œuvre.

M. Jean de Lambertye : Il est important de rappeler qu'il n'y a pas de monopole des architectes en chef au niveau des monuments classés, sauf dans le scénario où l'État apporte une subvention. Mais lorsqu'il n'y a pas de subvention de l'État, le propriétaire peut prendre le maître d'œuvre qu'il souhaite, sous réserve de l'autorisation des travaux, ce qui n'est pas neutre compte tenu de ce que je viens de mentionner.

Je pense que dès lors qu'il y a une intervention financière, parfois importante, de l'État, le monopole d'un corps de l'État n'est pas illégitime puisque c'est précisément la contrepartie de sa participation au financement...

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Elle n'est pas illégitime, vous paraît-elle pour autant indispensable ?

M. Jean de Lambertye : Elle nous paraît en tout cas de très bonne qualité dans son ensemble. Au-delà de quelques cas particuliers, je tiens à préciser que nous soutenons la qualité, la grande qualité, des architectes en chef dans leur ensemble. Cela ne veut pas dire que, comme dans toute famille, il n'y ait pas parfois des problèmes. Mais, dans son ensemble, c'est un corps d'une immense qualité et vous avez certainement rencontré vous-mêmes des architectes de tout premier plan pour le pilotage d'un projet tant sur le plan technique qu'humain. Il faut donc se garder d'extrapoler certains dérapages que nous connaissons tous ici ou là.

Néanmoins, il faudrait certainement aller dans le sens d'une plus grande souplesse dans le choix du partenariat car ces pilotages sur des projets de long terme, qu'ils soient publics ou privés, ont souvent une dimension passionnelle. Il est donc important que la mayonnaise prenne entre les pilotes que sont le maître d'ouvrage *a priori* et le maître d'œuvre, qui est son partenaire naturel.

Donc, plutôt que de dire que le corps des architectes est mauvais – il est peut-être insuffisant en nombre mais c'est un autre point – il faut demander qu'il puisse y avoir un choix pour ces projets à long ou moyen terme. C'est une proposition du rapport Bady que nous nous soutenons, bien entendu, mais qui existe déjà un peu dans les faits aujourd'hui. Le sous-directeur des monuments historiques a dû vous dire que lorsqu'il y a un risque de mésentente, la sous-direction des monuments historiques met en jeu plus facilement cette possibilité de choix de l'architecte en chef. Dans des limites raisonnables, bien sûr.

Sur l'architecte des bâtiments de France, je laisserai plutôt Philippe Toussaint s'exprimer. Là encore, plus que sa compétence, c'est sa disponibilité et le cumul de ses rôles, plus nombreux encore que ceux des architectes en chef puisque l'on va au-delà du monument, protégé lui-même. Sur les deux fonctions communes que sont maîtrise d'œuvre et avis sur autorisation de travaux ou avis simple sur permis de construire, il y a déjà beaucoup à faire pour les architectes en chef ou les ABF, mais quand on demande, en plus de cela, aux ABF de rendre un nombre impressionnant d'avis conformes sur les permis de construire aux abords d'un monument protégé, cela fait beaucoup pour un seul homme. Je pense cependant que nous n'avons pas intérêt à ouvrir trop largement ces corps.

L'extension du nombre faciliterait la disponibilité certes, mais il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment de la compétence.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous n'avez rien dit sur la façon dont on vous a amené à distinguer entretien, restauration et à vous proposer tel ou tel maître d'œuvre.

M. Jean de Lambertye : Le gros problème est que personne de raisonnable ne peut donner de définition raisonnable.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Soyez fou, alors !

M. Jean de Lambertye : Aujourd'hui, nous réfutons la notion d'entretien. Nous avons proposé à la commission Bady lorsqu'elle nous avait auditionnés de récuser ce mot d'entretien car on a l'impression que l'État subventionne le ménage des monuments privés. Nous préférons parler de « petits investissements » *versus* « gros investissements » ou de « petites restaurations » *versus* « grosses restaurations » parce que, finalement, un chantier de peinture d'huisseries sur un monument de grande taille peut être largement plus important et pourtant bien moins technique qu'une mini-restauration de peinture murale. Nous entrons là dans des difficultés de définitions opérationnelles.

Il y aurait donc intérêt, y compris pour des raisons budgétaires, de fondre l'ensemble des crédits de l'État dans une unique ligne d'investissement – sauf pour les monuments de l'État, bien entendu, qui doit légitimement disposer d'une ligne d'entretien dédiée – et de penser plutôt en terme de petits investissements ou de gros investissements et d'avoir là une flexibilité en fonction de la disponibilité des maîtres d'œuvre et en fonction de la technicité des travaux envisagés. Je parle là des monuments classés puisque, sur les monuments inscrits, il n'y a qu'un seul maître d'œuvre possible, comme vous le savez.

Mais il est clair que, sur un monument classé, un ABF peut être parfaitement compétent lorsqu'il s'agit de reconstruire un immense rempart, très consommateur de crédits mais qui ne réclame pas grande technicité, alors que, pour une petite peinture murale très fine, un architecte en chef, voire l'inspecteur en charge de ce micro-sujet, sera plus légitime.

C'est donc un débat sur lequel nous ne pouvons vous apporter de propositions très lisibles. Notre seule suggestion est de dire : « Repensons cette notion d'entretien qui ne correspond pas à grand-chose dans la pratique, même si nous sommes sensibles à l'acte d'entretien – repeindre des fenêtres, *etc.* » Comptablement, une entreprise amortirait ces peintures sur plusieurs exercices et ce ne serait pas traité en charges d'exploitation. C'est donc bel et bien de l'investissement, même si c'est du petit investissement.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Qui validerait l'option entre ABF et ACMH ? Le DRAC ?

M. Jean de Lambertye : De ce point de vue, en pratique, le système n'est pas mauvais pour peu que la relation entre ABF et ACMH soit bonne, ce qui est évidemment une hypothèse de travail importante. Mais faisons fi des problèmes humains et raisonnons en termes de système.

En pratique, lorsque l'État intervient financièrement – c'est le seul cas de monopole de l'architecte en chef et cela nous paraît tout à fait légitime sous réserve du problème de la règle de monopole uninominal – il est normal que l'État contrôle l'exécution et ne fasse pas seulement un contrôle *a posteriori*, car vous pourriez me rétorquer qu'il pourrait le faire dans le contrôle *a priori* et *a posteriori*. Mais sur des sujets sur lesquels il investit très largement, il est légitime que la maîtrise d'œuvre soit assurée par un corps compétent.

Donc, sauf dans ce cas, c'est l'ABF qui est compétent pour surveiller tous les autres travaux sur monuments classés, lorsqu'il n'y a pas de subvention de l'État. C'est plus un problème qui relève des compétences techniques de l'ABF ou de l'architecte en chef qu'un problème de système. Il est difficile d'organiser un système un peu géographique et souple en exigeant que tous les ABF soient aussi compétents en maçonnerie, en charpente qu'en peinture murale. C'est une vue de l'esprit. Il faut accepter les faiblesses du système mais nous pensons que le système actuel - ACMH-ABF - fonctionne plutôt grâce à la qualité des relations humaines... ou ne fonctionne pas.

M. Philippe Toussaint : Je reviendrai sur un point qui me semble important, et je pense toujours aux propositions Bady en m'exprimant puisqu'il y a là un travail prospectif.

La combinaison des deux corps est tout de même fondamentale car, s'il n'existait que le corps des architectes en chef des monuments historiques, on ne pourrait pas avoir une politique organisée de protection du patrimoine. Les ABF sont le seul corps présent au niveau départemental et c'est malgré tout à travers le département que peut se nouer un lien de proximité avec les acteurs du terrain.

Les architectes en chef des monuments historiques sont peu nombreux, très distants, se concentrent sur certains bâtiments. La complémentarité avec les ABF telle qu'elle a été conçue par le législateur et l'administration me paraît donc assez logique.

On voit bien que, dans le domaine de la défense du patrimoine, l'ABF, pour tout ce qui est bâti, est quelqu'un qui pour nous sera l'homme-clé. Ce qui ne lui permet pas aujourd'hui de jouer son rôle dans les conditions optimales est le fait qu'il est sollicité de façon tout à fait excessive pour rendre des avis et l'on peut dire que la procédure administrative s'ingénie à multiplier les procédures.

Dans certains cas, on pourrait simplifier fortement le dispositif en ayant un avis global plutôt que quatre successifs sur certains problèmes à tiroirs. Le corps des ABF a fait des propositions dans ce sens. En fait, le point qui pose problème dans leur activité est qu'ils sont totalement débordés par l'inflation galopante des avis qui leur sont demandés.

Quand on regarde la déclinaison de leurs interventions au niveau des monuments inscrits, ils assurent une surveillance puisqu'il n'y a pas de maîtrise d'œuvre obligée. Là encore, si l'on met de côté certaines relations personnelles mal vécues, l'expérience montre que, globalement, ce rôle s'exerce de façon relativement positive.

Une des questions qui reste en suspens pour les ABF, c'est le rôle exact qu'ils joueront dans le futur en tant qu'homme de l'art et maître d'œuvre sur certains chantiers, sachant que d'aucuns s'interrogent sur ce double rôle qu'ils devront tenir de défenseur de sites et de monuments, avec les prérogatives liées à ces monuments, et d'intervenant en tant que maître d'œuvre.

Le point commun avec les architectes en chef de monuments historiques, c'est qu'en tout état de cause, il faudrait que le propriétaire ait la possibilité d'un choix entre architectes agréés. On retrouvera toujours cette idée. Elle est indispensable. Elle est le corollaire du maintien d'un rôle en tant que maître d'œuvre. Je parle là pour ce qui concerne les monuments inscrits.

Quant aux monuments classés, je donnerai la parole à mes collègues, en précisant que je partage ce qui a été dit par Jean de Lambertye, qui touche tant les architectes en chef que les ABF : la défense du patrimoine a besoin de corps aux compétences solides, qui soient validées par des processus de qualification établis par l'État.

Cela étant, dans la vie quotidienne, même si la compétence n'est pas en cause, les *process* sont redoutables et peuvent aboutir à des inconvénients dont il serait bon que mes collègues disent un mot, si vous le permettez, monsieur le président ?

M. Augustin Bonrepaux, Président : Je vous en prie.

M. Etienne Brochot : Je suis au château de Ravel en Auvergne, qui est un monument classé. Je reviendrai sur deux ou trois éléments concrets.

En ce qui concerne les rapports entre ABF et architecte des monuments historiques, il n'existe pas de litiges entre eux puisque, chez nous, les ABF s'occupent de ce que l'on appelait auparavant le strict entretien – ou le petit investissement – et l'architecte en chef des gros travaux.

Nous faisons actuellement de gros travaux, pour la plupart subventionnés.

Tout d'abord, avant de procéder à ces travaux, une étude préalable a été conduite. Elle a été définie par l'architecte en chef ; c'est ensuite lui qui a dit si elle était justifiée ou pas ; c'est encore lui qui en a fixé le prix ; c'est, enfin, son cabinet privé qui a fait l'étude. Personnellement, je trouve cela anormal. Cela conduit à une gabegie énorme.

Ensuite, pour ce qui est des travaux eux-mêmes, nous avons l'impression que l'architecte de droit divin nous dicte ses ordres, ses prix, ses conditions et nous n'avons grand chose à lui opposer.

De plus, la plupart des travaux sont toujours réalisés par les deux mêmes entreprises de la région, qui travaillent aussi bien pour le public que pour le privé. Elles ont l'habitude de faire leurs devis pour le public, qui ne sont peut-être pas aussi « négociés », dirai-je, que par le privé. Ces prix, je m'en suis rendu compte dernièrement après avoir interrogé des entrepreneurs que je considère personnellement comme qualifiés, connaissent parfois des majorations de un à cinq. Je trouve cela tout à fait anormal.

M. Charles de Courson : Quel remède suggérez-vous ?

M. Etienne Brochot : Le remède est difficile à prescrire mais, pour commencer, je pense qu'il ne faut pas que ce soit un seul et même homme qui décide de tout. De plus, cela a déjà été dit, un architecte est peut-être qualifié pour tel ou tel aspect et moins pour d'autres. Je trouve cela dangereux et cela permet beaucoup d'excès.

Le remède peut être, bien sûr, la surveillance exercée par le DRAC. Mais est-ce bien suffisant ?

Le bien-fondé des travaux pourrait être défini par deux architectes ou un groupe d'architectes. Il est sûr que ce n'est pas le propriétaire qui peut le faire ; même si nous avons beaucoup d'idées, de goût et que nous connaissons les styles, nous ne sommes pas architectes. Si l'architecte, dans ses propositions, nous parle de problèmes très techniques, nous ne sommes pas épaulés pour en discuter avec lui. Peut-être faudrait-il avoir la possibilité de recourir à un architecte contradictoire.

En revanche, il me semble tout à fait normal que, s'agissant d'argent de l'État, un personnage puisse veiller à cela.

M^{me} Laure Nitzel : Nous sommes au château de Vaux, dans le Maine-et-Loire, un magnifique petit joyau qui a été reconstruit puisque nous partions de ruines. Ce château a été construit par Jean Bourré, argentier de Louis XI. C'est l'origine de notre classement.

Nous avons une expérience de reconstruction, c'est-à-dire un projet global, qui dure depuis seize ans. Il ne s'agit donc pas d'un travail ponctuel mais de longue haleine. Notre expérience – ou plutôt celle de mes beaux-parents – a été particulièrement bien gérée avec les ACMH, sachant que mes beaux-parents étaient de la partie puisqu'ils sont propriétaires d'une entreprise de rénovation de bâtiments anciens, ce qui est de nature à rétablir un certain équilibre et à faire un contrepois face à certains professionnels car si les ACMH ont une forte compétence, il n'est pas mauvais de tempérer certaines dérives pour parvenir à un équilibre des travaux à engager.

A priori, mon beau-père ne m'a pas parlé de gros soucis mais il est vrai, comme disait

M. de Lambertye, que ce sont des relations très passionnelles. Nous ne faisons pas cela pour en retirer autre chose que le plaisir de voir ces monuments retrouver leur gloire d'antan. Donc, effectivement, la relation personnelle avec les ACMH est fondamentale pour faire passer notre passion et notre amour de ces bâtiments.

La relation *stricto sensu* dépasse le simple cadre de relations administratives. Chaque fois qu'il faut se battre pour des fenêtres, pour un style, il faut être très présent, avec une compétence certainement limitée mais qui, parfois, n'est pas si éloignée de celle des ACMH. Nous devons parfois aussi rappeler à certains d'entre eux la spécificité de notre histoire et de notre patrimoine et que leurs compétences ne sont pas universelles. Un spécialiste du XVIII^{ème} ne sera pas forcément un spécialiste du Moyen Age et il serait bon d'avoir la possibilité de faire appel à des compétences techniques très particulières qui se trouvent dans d'autres régions de France. Ce serait sans doute une solution à explorer, car l'éventail des compétences techniques requises sur un tel bâtiment est tellement large quand on arrive à des opérations qui touchent aussi bien la charpente, la menuiserie que la maçonnerie, et nul n'est censé être omniscient.

Nous n'avons pas eu de gros problèmes avec les ACMH ou les ABF, mais nous sommes actuellement inquiets du problème des abords que nous réglerons peut-être par la suite. On nous propose une solution bien subventionnée qui ne nous convient pas, alors que celle qui nous conviendrait ne serait pas subventionnée à une hauteur suffisante pour que nous puissions faire les travaux.

M. Charles de Courson : Pour ce qui est du niveau des prix, dès lors qu'existe un monopole, il ne faut pas s'étonner de leur augmentation. Mais, pour ce qui est du choix des entreprises, à votre connaissance, des architectes en chef ont-ils reçu des versements directs de la part des entreprises ?

M^{me} Laure Nitzel : Pas à ma connaissance.

M. Charles de Courson : Oui, mais vous avez eu la chance d'entrer dans une belle-famille qui avait des compétences techniques.

M^{me} Laure Nitzel : Nous avons plutôt eu des soucis avec des soumissions. Pour de petits investissements, comme le disait M. Etienne Brochot, nous avons alentour de très bons artisans, qui auraient été tout à fait capables de réaliser certains des travaux sur le château. Nous leur avons conseillé de soumissionner. Ils ont été écartés...

M. Charles de Courson : Ils n'étaient pas sur la liste.

M^{me} Laure Nitzel : C'est cela. Voici l'explication que nous avons eue : « Oh, quelle malchance ! Nous n'avons retrouvé leur soumission qu'après ; elle n'avait pas été rangée dans le bon dossier. » C'est toujours possible.

M. Charles de Courson : Mais vous n'avez jamais eu d'éléments de preuve sur des rétrocessions ?

M^{me} Laure Nitzel : Pas à ma connaissance.

M. Charles de Courson : Et vous, Monsieur Brochot ?

M. Etienne Brochot : J'ai eu quelques expériences de ce genre puisque j'avais aussi proposé à certains entrepreneurs de soumissionner.

Tout d'abord, on leur demande beaucoup de papiers et ce sont des gens qui n'ont pas toujours la structure qui leur permet de fournir tous les documents requis. Ensuite, bien souvent, ils sont refusés parce qu'ils doivent présenter « *des travaux semblables* » mais, comme ils ne sont jamais acceptés, comment voulez-vous qu'ils puissent le faire ? C'est un moyen d'éviction.

M. Charles de Courson : En tant que propriétaire, avez-vous été tenus au courant des résultats des appels d'offre ? Avez-vous été invités à la commission ? Cela dépend-il des secteurs ?

M. Jean de Lambertye : Si vous le permettez, j'aimerais demander à mes voisins si, dans les scénarios qu'ils évoquaient, ils étaient maîtres d'ouvrage ou si c'était l'État. Car, le remède – et c'est une de nos requêtes majeures – c'est d'être maître d'ouvrage *a priori*, sous réserve que l'on ne nous empêche pas de fait d'être maître d'ouvrage par les questions de versement de subventions et de retard de trésorerie.

Si je n'ai pas eu l'expérience de versements occultes ou autres, j'ai eu l'expérience pour l'avoir vécue en tant que maître d'ouvrage de voir un architecte en chef me recommander, sur un appel d'offre, un couvreur, alors que la fourniture d'ardoises présentait une anomalie flagrante puisqu'il s'agissait d'ardoises importées...

M. Charles de Courson : Importées d'Espagne ?

M. Jean de Lambertye : Exactement. Il y avait clairement une anomalie qui biaisait le résultat de l'appel d'offre.

Néanmoins, je m'y suis opposé. Je ne peux donc pas dire qu'il y ait eu versement. Ce n'est d'ailleurs certainement pas le cas. Mais il y avait une anomalie dans le poste fourniture d'ardoises, qui n'était pas explicable rationnellement.

M. Charles de Courson : Et vous n'avez pas pris votre téléphone pour dénoncer cela ?

M. Jean de Lambertye : Non, car j'étais maître d'ouvrage. J'ai donc choisi l'entreprise contre l'avis du conservateur qui m'avait pourtant envoyé un mot me disant qu'il souhaitait que je prenne l'entreprise moins-disante. J'ai pu aller contre son avis parce que j'étais maître d'ouvrage. Le remède est donc bel et bien là. A deux grandes réserves près, dont nous reparlerons tout à l'heure. Je souhaiterais également que l'on revienne sur les études préalables qu'évoquait M. Brochot.

Mais le point essentiel est bien de savoir qui est maître d'ouvrage. C'est un point crucial puisque, aujourd'hui, lorsque l'État est maître d'ouvrage, par manque de personnel, le maître d'ouvrage est souvent absent des réunions de chantiers – sauf peut-être pour de très gros chantiers, très visibles – car il n'a pas le temps. La conservation n'est pas représentée sur les réunions de chantier et, dans de nombreux cas, l'architecte en chef joue le rôle de maître d'ouvrage *de facto* et de maître d'œuvre, ce qui est parfaitement malsain.

M. Etienne Brochot : Encore faudrait-il savoir qui décide qui est le maître d'ouvrage. Pour ma part, on ne m'a jamais posé la question. Pour des travaux de moyenne importance, en général, c'est moi qui suis maître d'ouvrage, mais dès que les travaux sont importants, c'est l'État, et ce de manière absolument unilatérale. J'aimerais bien, du reste, connaître les critères de détermination du maître d'ouvrage.

M. Charles de Courson : Quand c'est l'État qui a la maîtrise d'ouvrage, et la maîtrise d'œuvre par voie de conséquence, avez-vous déjà constaté une anomalie ? Étiez-vous, par exemple, associé aux appels d'offre ?

M. Etienne Brochot : Je dois dire que lors des dépouillements d'offre, j'ai été plusieurs fois présent. (*M. Gilles Carrez, Rapporteur général, remplace M. Augustin Bonrepaux à la présidence.*)

M. Charles de Courson : Cela a-t-il influencé le choix ?

M. Etienne Brochot : Non, absolument pas. Pourtant il y avait même des inspecteurs de Paris parce que, justement, j'avais écrit pour parler de certaines choses ; ils se sont tous tenus la main, si je puis dire. Mais, de toute façon, sur l'appel d'offre, il n'y avait que deux personnes qui soumissionnaient, toujours les deux mêmes !

M. Gilles Carrez, Président : C'est le problème de la liste qui est arrêtée par les ABF...

M. Etienne Brochot : En l'occurrence, les ABF n'intervenaient pas...

M. Charles de Courson : Oui, mais ce sont les entreprises habilitées dont la liste est arrêtée. Il suffit d'en inscrire deux ou trois, de faire un partage du marché et l'affaire est dans le sac !

M. Etienne Brochot : Il y a peut-être quelque chose à faire.

M. Charles de Courson : Justement, nous allons en parler.

M. Jean de Lambertye : Concernant le choix des entreprises, lorsque nous sommes maîtres d'ouvrage, aucun texte – je n'en ai pas connaissance, en tout cas – nous empêche de solliciter l'entreprise compétente que nous voulons. Le problème de la maîtrise d'ouvrage est de permettre que si nous la demandons, nous puissions l'obtenir.

Le biais résulte, en fait, des lignes budgétaires. C'est la raison pour laquelle nous demandons la fusion de la ligne budgétaire investissement et entretien, non seulement pour les raisons que j'évoquais précédemment, mais aussi pour qu'il n'y ait plus de lignes « maîtrise d'ouvrage d'État » ou « maîtrise d'ouvrage déléguée aux propriétaires ». Il serait plus utile qu'il y ait – nous le demandons également – une ligne « monuments historiques privés ».

Je rappelle qu'aujourd'hui, c'est un autre sujet mais il est majeur, il n'existe aucun élément dans les documents budgétaires que vous votez qui isole ces crédits destinés à ce qui représente tout de même plus de 50 % du patrimoine protégé en France, à savoir les monuments historiques privés qui, selon nos études, recueillent un peu moins de 10 % en exécution des crédits du patrimoine. J'ai envoyé à M. Laurent Hénart, Rapporteur, hier notre étude à ce sujet. Il la trouvera, je pense, dans son courrier. Il s'agit de documents que le sénateur Gaillard a utilisés et que nous avons communiqués à la commission Bady. Il est anormal que l'on ne sache pas le montant des crédits votés, affectés et consommés sur les monuments historiques privés.

À mon sens, pour faciliter la lecture, il faudrait fusionner le titre V et le titre VI – maîtrise d'ouvrage de l'État et maîtrise d'ouvrage déléguée au propriétaire – de façon à ce que l'on n'ait pas de contraintes de ce type car, comme le disait M. Etienne Brochot, – et cela se passe partout – c'est une affectation en fonction des disponibilités budgétaires.

Le remède, pour bien redonner son rôle à chacun et éviter les dérapages, est donc bien de redire qui est maître d'ouvrage *a priori* – *a priori* parce que certaines personnes peuvent avoir envie de ne pas exercer cette maîtrise d'ouvrage et que l'État, le service études et travaux de la conservation, peut ensuite se voir déléguer la maîtrise d'ouvrage si le propriétaire n'a pas les moyens techniques d'exercer correctement cette mission.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je comprends bien votre point de vue sur la maîtrise d'ouvrage, qui consiste à dire qu'il faut revenir à l'essence du texte de 1913, c'est-à-dire que le propriétaire est

maître d'ouvrage *a priori* et qu'il peut y avoir délégation. Envisageriez-vous que l'on puisse proposer comme délégataire les collectivités territoriales et pas seulement l'État ?

Si un département décidait, dans sa politique de valorisation du patrimoine, d'assister les propriétaires privés et se dotait, en conséquence, de moyens réels puisque cela permet d'inscrire les subventions données en complément de l'État, souhaiteriez-vous pouvoir déléguer la maîtrise d'ouvrage à une collectivité publique, dotée, bien sûr, des moyens d'études et des services nécessaires qui ne soient pas les services déconcentrés de l'État mais ceux de votre conseil général, par exemple ?

M. Charles de Courson : Il y a une question préalable à cela : les collectivités territoriales peuvent-elles subventionner des travaux sur le patrimoine privé ? Je croyais, suite à une analyse que nous avons faite au conseil général de la Marne, que ce n'était pas possible.

M. Philippe Toussaint : C'est possible, cela existe. Et c'est une vraie question tout à fait capitale. M. Lambertye parlait d'individualiser les lignes budgétaires. Cela nous paraît d'autant plus essentiel aujourd'hui que nous sommes peut-être à la veille d'un mouvement de décentralisation et que seule une partie des collectivités régionales ou départementales a prévu d'agir dans ce domaine. Par conséquent, l'une de nos préoccupations actuelle, s'il y a un mouvement de ce type et qu'il ne s'accompagne pas d'une clarification vis-à-vis des monuments privés, est que ce mouvement risque d'être très négatif pour l'aide à la restauration. Votre question est donc fondamentale.

Pour ce qui est de la question sur la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, je suis assez attaché à la différenciation des deux. C'est capital parce que, dans la vie économique, c'est aussi très courant. Il faut, d'une part, que quelqu'un puisse surveiller la programmation et la finalité des travaux et définir un cahier des charges avec une grande précision et, d'autre part, que quelqu'un puisse assurer la conduite effective du chantier. Le mélange des deux est toujours dangereux.

Par ailleurs, je partage tout à fait le point de vue de Jean de Lambertye quant à l'idée de laisser le choix aux propriétaires privés de monuments classés car, dans le cas des monuments inscrits, la maîtrise d'ouvrage reste au propriétaire, le choix des entreprises se fait de façon très libre et à des coûts plus économiques.

Cela étant, dès lors qu'il y a une maîtrise d'ouvrage déléguée et que l'on donne des moyens à cette maîtrise d'ouvrage de s'organiser, la multiplication des pôles de compétence est à étudier de près parce que, pour reprendre votre suggestion, je ne sais si cela sera bien vécu d'avoir, au niveau d'une même région, des services départementaux qui s'étoffent face à d'autres agences. Nous sommes un peu réticents parce que nous pensons qu'il faut une organisation cohérente au niveau local ; on ne peut donc pas dire que n'importe quelle collectivité peut créer des services, cela risque d'engendrer une grande confusion.

Le tout est de savoir le schéma que l'on veut défendre. Une fois celui-ci défini, le choix des entreprises n'est malgré tout pas si simple car, selon les spécialités, vous avez soit un choix bien supérieur à celui proposé – et il est vrai que l'on est alors parfois surpris de voir certains artisans systématiquement exclus même si, pour ma part, j'ai vécu, au contraire, une expérience de relative liberté avec un ABF qui a été un bon conseil – soit un nombre d'entreprises réellement compétentes très limité. Il faut le savoir.

On ne peut donc porter un jugement trop lapidaire sur le choix des entreprises. Certaines histoires sont effectivement « bizarres », comme dirait Louis Jouvét, mais il est aussi parfois assez naturel d'être sur un marché partagé par deux ou trois entreprises car, dans certaines spécialités, elles sont très peu nombreuses.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Nous avons engagé les questions sur la maîtrise d'ouvrage et les subventions d'État en même temps, ce qui est assez normal puisqu'elles sont liées. Voyez-vous d'autres éléments à ajouter ?

M. Jean de Lambertye : Je souhaiterais revenir sur la question de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires et de ce qui ressortait indirectement de votre question à propos d'une agence ou d'un organisme régional qui viendrait se substituer à la cellule travaux de la Conservation régionale des monuments historiques (CRMH) dans le système actuel.

Concernant les contributions des collectivités, vous verrez dans le rapport que je vous ai fait parvenir que, contrairement à une idée reçue, il y a tout de même deux tiers des départements français qui interviennent sur les monuments privés mais, à 99,9 %, cette intervention se fait à la suite de celle de l'État, c'est-à-dire que le fait générateur est toujours l'intervention initiale de l'État.

À cela, commencent à s'ajouter des interventions des régions, ce qui est assez nouveau, et même favorable, car il y a là une masse importante, des fonds européens pour le développement des régions (FEDER). La région Bourgogne, par exemple, vient d'adapter son document de programmation (DOCUP) pour que, dans les zones éligibles, les monuments historiques privés puissent être éligibles aux fonds FEDER. La somme de tout cela fait que, lorsque l'on arrive à les coordonner, les possibilités de financement sont très importantes.

En revanche, en l'état actuel des choses, il y a un terrible risque de trésorerie pour le propriétaire qui deviendrait maître d'ouvrage ; il risquerait d'être coincé dans une souricière de trésorerie.

C'est la raison pour laquelle le transfert des crédits de l'État à tel ou tel niveau de collectivité nous semble aujourd'hui prématuré. Nous considérons en effet qu'il y a trois préalables à une meilleure organisation du système et que ce n'est pas tant le problème des ACMH ou des ABF que celui de savoir donner les moyens aux propriétaires privés, qui représentent 50 % du patrimoine protégé en France, d'être effectivement maître d'ouvrage, y compris sur les plans technique et juridique. À cet égard, il serait bon que soit mis en place avec la direction du patrimoine, un guide du maître d'ouvrage sur les monuments historiques privés, donc *a priori* classés, qui soit uniforme sur tout le territoire national.

Deuxièmement, il faut que nous ayons un acte de programmation raisonnable qui implique précisément toutes les collectivités et les propriétaires privés lorsqu'ils sont concernés. Aujourd'hui, à ma connaissance, il n'existe aucune région de France où les propriétaires privés sont associés à la conférence administrative régionale de programmation. Or de plus en plus souvent, les propriétaires privés, les collectivités locales, département, région, FEDER sont associés à un même projet, parfois de longue haleine car ils s'inscrivent dans des horizons de cinq, dix ou vingt ans. Il est donc nécessaire de se mettre d'accord tous ensemble sur un programme pour savoir quel montant sera ouvert chaque année. Cet exercice n'existe pas aujourd'hui de façon organisée.

Troisièmement, il faut que soient clairement identifiés les crédits de l'État avant de se poser la question de leur transfert éventuel à une collectivité.

Nous considérons que ces éléments – organisation d'une maîtrise d'ouvrage digne de ce nom, capable et efficiente, programmation à moyen terme et identification des crédits affectés aux monuments historiques – sont trois préalables à une meilleure organisation de la chaîne monuments historiques, éventuellement décentralisée, au travers d'un organisme que vous évoquiez sur la maîtrise d'ouvrage.

M. Philippe Toussaint : Sur la partie financière, on a deux problématiques : premièrement, l'intervention d'urgence n'est pas programmée. M. Brochot citait le cas de la tempête qui, il y a deux ans, a provoqué de nombreux dégâts. La mise en œuvre de mesures d'urgence n'est pas toujours simple, sachant que, deuxièmement, des opérations de longue main requièrent une continuité pluriannuelle. L'existence de plans pluriannuels, qui a plutôt pris du plomb dans l'aile ces dernières années, est une véritable préoccupation. Dans la gestion financière, ces deux logiques sont complémentaires.

M^{me} Laure Nitzel : Nous avons, à ce sujet, une pratique très simple puisque au début des travaux sur le château de Vaux, les quatre premières tranches ont été réalisées sur appel d'offre annuel et mes beaux-parents n'ont absolument pas eu connaissance d'autres financements que celui de l'État, c'est-à-dire une subvention à 50 %. Pendant quatre ans, la famille a donc abondé à 50 %.

Puis, est arrivé un nouvel ACMH qui nous a dit qu'en fait, ils étaient éligibles à d'autres aides. À partir de la quatrième tranche jusqu'au huit ou neuf tranches suivantes, nous avons reçu aides et subventions du département et de la région – ce qui a quand même sérieusement allégé la charge annuelle et ce qui aurait surtout permis, avec la même charge financière, d'accélérer les travaux. Les 50 % passant à 20 %, nous aurions pu engager des tranches plus importantes.

En fait, aucune information n'est donnée aux propriétaires qui ne savent pas à quoi ils sont éligibles en termes de subventions autres qu'étatiques. De qui doit venir cette information ? De la DRAC ? D'ailleurs ? C'est une autre question, mais le fait est qu'elle n'existe pas.

Pour revenir sur le problème de l'annualité des tranches, il est vrai que, pour un propriétaire, une tranche pluriannuelle est un soulagement administratif énorme. Il connaît l'engagement à quatre ou cinq ans et peut prévoir. La souplesse ainsi acquise est très appréciée.

M. Gilles Carrez, Président : Nous vous remercions, madame et messieurs, de vous être rendus à cette audition. C'était extrêmement intéressant et utile pour nous.

Auditions du 13 mars 2003 :

a) 9 heures 30 : **M. Jacques Moulin, président de la Compagnie des architectes en chef des monuments historiques, M. Paul Trouilloud, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France, M. Jean-Marc Zuretti et M. Bruno Chauffert-Yvart, architectes des bâtiments de France, membres de l'Association.**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président.

M. Yves Deniaud, Président : Je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de la mission d'évaluation et de contrôle. Je souhaite que les échanges soient clairs et vifs afin que le maximum de questions puisse être posé avec pertinence et efficacité et que le rythme du débat facilite l'examen approfondi de la question.

M. Laurent Hénard, Rapporteur : Je rappelle, de manière liminaire, le cadre dans lequel la MEC organise cette audition. Il s'agit d'une mission d'évaluation et de contrôle sur l'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine. A ce jour, nous avons surtout entendu le point de vue des différents maîtres d'ouvrage, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales ou des propriétaires privés, tant sur les dispositions d'archéologie préventive que sur les dispositions de restauration et de préservation du patrimoine immobilier. Aujourd'hui, avec vous, architectes en chef des monuments historiques et architectes des bâtiments de France, il s'agit d'entrer dans le volet de la maîtrise d'œuvre en matière de préservation et restauration du patrimoine.

Je propose que cette audition s'articule autour de trois thèmes principaux. Le premier aura trait aux procédures, notamment aux délais ; le second portera sur les règles de droit qui aujourd'hui définissent les fonctions et les missions très précises tant des ACMH que des ABF et leurs éventuelles évolutions ; et le troisième concernera l'aspect financier, les revenus et le coût global des prestations effectuées.

Il apparaît que la question des délais est aussi importante que celle des coûts, voire des surcoûts, et de la masse financière en jeu. Aussi aurais-je souhaité connaître l'avis tant des architectes en chef que des architectes des bâtiments de France sur les délais que la loi et les règlements prévoient pour vos interventions. D'un point de vue pratique, quels sont les délais qui ne sont pas respectés ou pas respectables ? Quelles améliorations envisageriez-vous ?

Nous parlerons ensuite des questions de négociations, de recours et de surcharge éventuelle de travail. Nous aimerions avoir votre point de vue sur les procédures dans lesquelles vous êtes impliqués et sur les améliorations qui pourraient leur être apportées.

M. Jacques Moulin : Le problème des délais est, en effet, l'un de ceux qui nous perturbent le plus. Vous connaissez les délais de restauration d'un monument : ils débutent par un premier contact entre le propriétaire, public ou privé, et la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; ensuite, il faut attendre une réponse de la DRAC se résumant, en tout état de cause, au fait que rien ne peut être envisagé avant le budget prochain puisque, par définition, les crédits de l'année en cours sont déjà tous engagés ; puis, c'est la constitution d'un dossier pour l'année suivante, qui fait l'objet d'une étude ou d'un projet, selon les cas de figure, et qui doit être approuvé, ce qui implique des délais d'approbation...

Toutes étapes cumulées, ces délais finissent par couvrir couramment trois ans. C'est un délai sans équivalent dans d'autres procédures, qui s'explique du point de vue financier, puisque la DRAC n'a pas l'argent disponible immédiatement, et du point de vue administratif car, actuellement, pour un simple dossier, huit étapes d'approbation au moins sont à franchir.

Or devant ces différentes étapes, il n'y a qu'un personnage : l'architecte. Et l'on dit que les délais sont longs parce que l'architecte n'est pas assez efficace. Dans quelque région de France que ce soit, il est

habituel que le délai d'approbation d'un dossier soit plus long que celui pris pour le constituer. C'est le cas absolument partout. Il y a un cumul d'interventions, dans lequel un tri serait à envisager ; cela a été évoqué dans des rapports récents, dont celui de M. Jean-Pierre Bady, et permettrait au moins de fixer des délais réglementaires au-delà desquels un accord serait réputé tacite, ne serait-ce que pour inciter les uns et les autres à aller vite.

L'allongement du délai des études et de réalisation des travaux n'est pas le fait du seul architecte. Mais nous sommes particulièrement handicapés par cette situation car il est vrai qu'il est plus facile de faire porter la responsabilité des retards sur l'architecte que sur des services administratifs anonymes.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous parlez de huit étapes d'approbation. Pouvez-vous les énumérer et surtout indiquer celles à supprimer pour gagner du temps ?

M. Jacques Moulin : Certaines étapes sont générales, d'autres sont propres au service des monuments historiques. Ainsi, l'inscription d'une opération de restauration passe en réunion de programmation. Il y en a deux par an au moins : pré-programmation, puis programmation au sein de la DRAC. Ensuite, il faut attendre l'inscription financière de l'opération. Une fois le dossier fait, il doit recevoir l'approbation interne de la DRAC, laquelle requiert souvent un ou deux avis. Puis, lorsqu'il y a étude – car une étude préalable est parfois indispensable même si ce n'est pas toujours le cas – sont requis l'avis de l'inspection et celui de l'inspection générale, sur chacune des étapes d'étude ou de travaux. Il y a deux inspections préalables à la moindre action. Enfin, il y a l'avis des services d'archéologie.

Quand vous additionnez toutes ces étapes, huit est un nombre minimum. Et je ne parle que d'une simple opération comme, par exemple, une réfection de couverture classique en maîtrise d'ouvrage communal, pour prendre l'opération la plus courante et banale.

Il existe effectivement des pistes de simplification, que l'on connaît depuis longtemps. Comment se fait-il, par exemple, que l'inspection générale intervienne sur le secteur des monuments historiques de manière totalement dérogatoire par rapport aux règles qui la régissent dans l'ensemble de l'administration française ? Pourquoi subissons-nous tous cela depuis cent ans ? Ce n'est pas nous qui organisons l'inspection générale, mais comment se fait-il que l'inspection générale arrive en avis préalable au projet et non en contrôle, selon ses règles usuelles ? Comment se fait-il que tous les services soient systématiquement consultés sur une opération simple alors qu'*a priori*, tous ne sont pas concernés ? Il y a certainement des tris à opérer et, au-delà la suppression de certaines étapes, un délai réglementaire permettrait de combattre une partie des lenteurs.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous dites donc qu'il serait assez heureux d'enserrer les procédures dans des délais légaux réglementaires et vous estimez qu'au sein de l'État et de ses différents corps, les étapes de validation et de décision pourraient être simplifiées.

M. Jacques Moulin : Oui. Il faut cependant se garder de certaines simplifications qui peuvent apparaître comme des solutions et qui, à l'expérience, n'en sont pas. J'ai la chance de travailler aussi bien en Ile-de-France qu'en Corse où une décentralisation très énergique a lieu depuis 1991. Du point de vue des monuments historiques, les procédures sont totalement décentralisées en Corse depuis maintenant douze ans. La réaction de l'administration a été de multiplier par trois les contrôles. En conséquence, ce qui semblait aux yeux de tous une simplification s'est révélée une complexification administrative ubuesque.

M. Jean-Louis Dumont : De quelle administration, ces contrôles émanent-ils ?

M. Jacques Moulin : De l'administration de la culture, la DRAC.

M. Jean-Louis Dumont : Donc, de l'État.

M. Jacques Moulin : Oui, Monsieur.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Qu'en est-il pour les ABF qui, malgré tout, sont parties à des procédures où les délais sont multiples ?

M. Paul Trouilloud : Permettez-moi de vous présenter M. Jean-Marc Zuretti et M. Bruno Chauffert-Yvart, respectivement chefs du service départemental de l'architecture et du patrimoine de la Somme et de celui des Yvelines et de vous remercier d'avoir accepté qu'ils puissent participer à cette audition, car leur expérience me semblait intéressante pour enrichir le débat.

Pour ce qui est des architectes des bâtiments de France, nos missions statutaires sont des missions d'entretien des monuments historiques classés situés dans le département dont nous avons la charge et, plus largement, des missions de veille sanitaire de l'ensemble des monuments historiques du département.

A part ces missions d'entretien qui sont généralement programmables, une bonne partie des travaux que nous assumons sont de nature imprévisible et relèvent de petites interventions dont nous sommes prévenus tardivement.

Les travaux d'entretien programmés d'une année sur l'autre font l'objet d'une demande de crédits auprès de la Conservation régionale des monuments historiques. Ils sont programmés d'une année sur l'autre et cela se déroule sans difficulté particulière. Les travaux imprévisibles font l'objet d'une demande immédiate, dès l'établissement du programme de travaux que l'on met en place lorsque l'on a découvert le problème. En général, nous obtenons les crédits dans un délai de trois à six mois, ce qui est tout à fait raisonnable pour ce type d'intervention.

En termes d'amélioration du système, nous pouvons simplement relever un aller-retour qui nous semble assez peu utile entre le niveau départemental et le niveau régional. Une fois établi le programme des travaux d'entretien sur telle église ou tel château, le dossier remonte au niveau régional pour l'attribution de crédits. Un gain de temps appréciable pourrait être réalisé en ayant une déconcentration de ces crédits à l'échelon départemental. Cet aller-retour au niveau du préfet de région n'apporte rien à la procédure.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Comment se définissent le travail d'entretien d'un côté et celui de restauration de l'autre ? Comment vous partagez-vous le travail entre ACMH et ABF ?

M. Paul Trouilloud : Dans l'entretien, il existe une distinction bien nette entre l'entretien préventif, qui est un entretien courant incombant au propriétaire et que, souvent, celui-ci n'assure malheureusement pas – il faut responsabiliser les propriétaires, j'en suis convaincu – et les travaux d'entretien curatif, qui se limitent à de petites interventions.

Longtemps, et c'était encore le cas quand j'ai commencé ma carrière en 1985, la répartition était définie par rapport à un montant de travaux. Si l'opération dépassait les 50.000 francs, ce n'était plus de l'entretien mais de gros travaux. Aujourd'hui, il existe une demande de définition plus précise de ce que sont les travaux d'entretien afin que la répartition soit plus claire entre architectes en chef et architectes des bâtiments de France. Cette définition claire paraît indispensable.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Ne voyez aucune malice dans ma question mais, concrètement, comment savez-vous aujourd'hui s'il s'agit de gros entretien et non de petite restauration, et que c'est alors à l'ABF d'intervenir ?

M. Paul Trouilloud : Pour les ABF, il y a l'entretien lorsque les travaux ne nécessitent pas d'étude spécifique, mais consistent seulement en une reproduction à l'identique d'un ouvrage. Bien évidemment, intuitivement, il ne faut pas qu'ils excèdent une certaine somme, il faut que cela reste des montants faibles. Des travaux d'entretien ne peuvent atteindre plusieurs millions de francs. Disons que, dans une fourchette haute d'un million de francs et si les travaux ne nécessitent pas à l'évidence d'étude préalable, on peut considérer qu'il s'agit d'entretien. En fait, cette répartition est à l'initiative du conservateur régional des monuments historiques.

M. Jacques Moulin : Le problème de définition entre travaux ou entretien est vieux comme la définition d'un bâtiment. Nous nous sommes perdus depuis un siècle à essayer de le définir, jusqu'à ce jour vainement, au point de trouver effectivement des partages de tâches selon les modes de financement, les capacités d'une intervention rapide ou autres. La nature de l'ouvrage n'a jamais été un véritable critère de partage entre entretien et travaux, et ce d'autant plus qu'aujourd'hui, l'entretien d'un portail sculpté sur une cathédrale, par exemple, est un travail hautement scientifique. De même qu'en est-il de la différence entre entretien et travaux s'agissant d'un jardin historique ? C'est une notion qui a pratiquement perdu son sens.

Aujourd'hui, nous parvenons à un partage des charges qui peut être défini par un conservateur régional des monuments historiques efficace, mais il n'y a pas à notre sens de différence de nature entre les travaux d'entretien et de restauration.

Je voudrais aussi revenir sur un petit point concernant les délais. A mon avis, un des facteurs les plus dramatiques d'allongement des délais est celui du cofinancement. Actuellement, aucune opération ne peut être menée sur un monument historique, au titre des travaux comme au titre de l'entretien, sans cofinancement entre l'État, la région et le département. Cette opération financière nécessite généralement bien plus de mois, voire d'années, que tous les montages d'études, voire même la réalisation des travaux. Or les endroits de France où les règles de cofinancement sont claires et efficaces se comptent sur les doigts d'une demi-main.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Pour revenir sur le rôle des architectes des bâtiments de France, une des missions qui leur est confiée par la loi, est l'émission de nombreux avis simples ou conformes dans diverses procédures. J'aurais deux questions à poser à ce propos : d'une part, avez-vous repéré sur l'ensemble de ces avis à émettre, des procédures qui permettraient d'alléger les choses sans pour autant remettre en cause la nécessité première qui est de protéger ? D'autre part, pensez-vous que l'exercice du pouvoir, qui est de type régalien, notamment pour ce qui est de l'avis conforme, et celui, en parallèle, d'une activité de type libéral soient compatibles ?

M. Jean-Marc Zuretti : Des expérimentations sont en cours car nous croulons, en effet, sous la charge de travail due au traitement de ces dossiers qui ont connu, en moyenne, de 1996 à 2001, une augmentation de 21 %.

Les expérimentations se font dans plusieurs directions. A Paris, un règlement ou un cahier des charges type a été élaboré avec la Ville pour le ravalement des façades ainsi que pour le traitement des enseignes et les devantures de façades. C'est la Ville de Paris qui, dans un cadre de proximité avec le citoyen et le demandeur, va gérer les avis sans qu'il y ait une instruction auprès de l'architecte des bâtiments de France ou du SDAP.

Dans certaines villes du Nord par exemple, les ZPPAUP qui établissent un cahier des charges très précis sur l'évolution du cadre bâti et des immeubles font l'objet d'une instruction par la ville, laquelle est approuvée par l'architecte des bâtiments de France qui contresigne l'ensemble des avis formulés en son nom et préparés par la ville. Ces procédures permettent d'alléger le travail en conservant, malgré tout et en définitive, la qualité des interventions faites aux abords des monuments.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Cela confirme que votre charge de travail sur un plan réglementaire et régalien, dirai-je, s'est considérablement accrue. On le constate tous dans nos départements. C'était la raison de ma question sur l'activité libérale.

M. Jean-Marc Zuretti : J'ajouterai sur cette question du volume d'activité en matière d'avis d'urbanisme que nous essayons, dans certains départements, de diminuer les périmètres, donc les aires, en nous attachant à identifier ce qui, concrètement, doit être suivi au nom de l'État et en délaissant les secteurs qui ne sont pas forcément rattachés d'un point de vue historique ou formel aux monuments qui génèrent le périmètre de protection. Nous nous efforçons d'être pertinents et de nous recentrer sur les missions essentielles.

M. Paul Trouilloud : Vous parlez de l'activité libérale. Pour bien préciser votre question, il s'agit bien de l'activité libérale privée ?

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Dans mon esprit, il s'agit même de l'activité libérale publique. Estimez-vous normal que l'on vous confie à la fois des fonctions régaliennes, qui viennent en amont d'une maîtrise d'ouvrage – à savoir les avis conformes et les avis simples – et des fonctions de maître d'œuvre, que ce soit dans le cadre de la réglementation ou de votre activité libérale autorisée de type privé, en dehors de vos missions d'entretien sur le patrimoine ?

Ne pourrait-il pas y avoir dissociation des deux ? Ne pourrait-on pas faire de vous, avant tout, des personnes qui exercent une activité régaliennne, afin qu'il n'y ait plus de confusion entre celle-ci et l'activité de maître d'œuvre ?

M. Paul Trouilloud : Dans l'exercice de nos missions statutaires, les avis simples ou conformes que nous donnons ne concernent pas les immeubles sur lesquels nous intervenons en tant que maître

d'œuvre. Les deux sont totalement distinctes, c'est-à-dire que, d'un côté, nous donnons nos avis en abords de monuments historiques, en secteur sauvegardé, en ZPPAUP, dans le cadre de constructions avec des maîtres d'ouvrage indépendants et, de l'autre, nos interventions de maître d'œuvre concernent nos missions statutaires d'entretien des immeubles classés. Il n'y a pas de superposition de ces deux missions. Les deux sont très indépendantes.

Plus largement, se pose la question de l'exercice de la maîtrise d'œuvre à l'échelon départemental par des architectes de l'État. Ces interventions sur l'entretien sont, bien évidemment, des missions gratuites pour le compte de l'État. Là non plus, il n'y a pas d'ambiguïté. Cet entretien de proximité du monument est un service public que nous assurons.

La maîtrise d'œuvre privée, qui était autorisée pour les architectes des bâtiments de France, n'existe plus depuis la loi SRU de 2000, qui a exclu cette possibilité dans les départements où exerce l'architecte des bâtiments de France. La situation est, depuis cette date, très claire : il n'y a plus de maîtrise d'œuvre privée dans ce département. Il n'y a, à mes yeux, aucune gêne, aucune ambiguïté. Les choses sont parfaitement établies. En outre, l'exercice à titre privé se raréfie.

Indirectement, se greffe un autre problème. Nous constituons le seul corps d'architectes-urbanistes de l'État et je pense que c'est une richesse pour l'État d'avoir un corps technique d'architectes spécialisés dans la restauration de monuments historiques. Il faudra bien que l'on choisisse si l'on veut que ce corps continue à exister en tant que corps de techniciens ou se transforme peu à peu en corps administratif. Malheureusement, nous avons beaucoup de corps administratifs mais très peu de techniciens spécialisés. On sent bien dans l'évolution générale qu'il faudra un corps technique dans la fonction publique territoriale. C'est un chantier à ouvrir pour donner un cadre d'emploi territorial équivalent aux architectes des bâtiments de France, c'est-à-dire composé d'architectes spécialisés dans la restauration de monuments historiques et dans la protection des abords. On sent bien que c'est indispensable. La question du maintien de la technicité est primordiale.

M. Pierre Méhaignerie : Personne, ni ici, ni au niveau national, ne conteste la qualité du travail préparé et suivi par les architectes des monuments historiques. Il faut, sur ce point, être clair, ces travaux sont de grande qualité.

On peut s'inquiéter du problème des délais. Ceux-ci montrent combien nombreuses sont les structures en France et, comme le disent nos voisins, combien la France est sur-administrée et sous-organisée. Mais mettons de côté ce problème des délais car, s'il est réel, il n'est pas propre aux architectes ; la grande difficulté, pour nous, est celle des coûts. Ne faudrait-il pas distinguer les grands monuments historiques qui réclament un travail de perfection et une somme de petits monuments historiques pour lesquels nous nous apercevons que le coût au mètre carré est bien trop élevé pour les moyens des collectivités ou de l'État ?

Nous avons le sentiment qu'il existe un double monopole lié moins aux architectes eux-mêmes, quoique la réalisation des études et des travaux par la même personne est contestable, qu'à la raréfaction des entreprises capables de travailler sur les monuments historiques. Si les entreprises pouvaient accéder plus facilement à ces opérations, la concurrence se développerait. On se demande d'où viennent les résistances à ce que le marché soit ouvert à une plus grande concurrence.

Mon propos concerne, je le précise bien, les deux tiers des monuments historiques car je reconnais volontiers que sur le tiers des monuments historiques de très grande qualité, il faut opérer avec grande sagesse. Mais il y a tout de même toute cette masse de « petits » monuments historiques.

Ma deuxième question s'adresse aux architectes des bâtiments de France. Le poids d'un architecte des bâtiments de France dans un département est très important. Ne serait-il pas souhaitable qu'une plus grande mobilité s'exerce pour éviter les effets de réseau et, parfois, d'amitié ? Il y a des cas d'abus de pouvoir incontestables.

Or on constate que la commission régionale qui a été mise en place pour offrir un recours contre les décisions des ABF ne fonctionne pas. Comment expliquez-vous qu'il y ait finalement peu de remises en question des coûts exagérés demandés parfois pour des monuments qui ne sont pas exceptionnels ? Pourquoi n'y a-t-il pas d'effort de synthèse entre le coût financier et la qualité du monument à protéger ?

M. Marc Laffineur : Ce monopole ne vous gêne-t-il pas ? Vous dites que les architectes des bâtiments de France ne travaillent plus dans leur département. C'est tout à fait exact mais comme ils s'entendent très bien avec ceux du département voisin, un architecte des bâtiments de France en poste dans un département vous recommande souvent celui qui lui rendra la pareille dans l'autre département. J'ai l'impression d'un contournement de la loi.

Je dois avouer aussi que je suis très content de voir enfin un architecte en chef des monuments historiques, car cela fait vingt ans qu'en tant que maire, je restaure un château et je n'en avais encore jamais vu. En revanche, je paie ses factures. Il m'est arrivé de prévoir des dates de réunion six mois à l'avance pour qu'il soit là mais, le jour dit, je voyais arriver à sa place son directeur des travaux.

Il est vrai également que nous sommes effarés des dépassements de coûts. Des entreprises sont sélectionnées – et je sais bien que toutes ne sont pas capables de faire de la restauration – mais enfin, elles sont tellement sélectionnées que, quand on lance un appel d'offre, c'est toujours les deux ou trois mêmes qui répondent et, évidemment, les surcoûts sont faramineux.

On multiplie les tranches aussi, pour en faire de petites. Excusez ma franchise mais quand on sait que la rémunération de l'architecte est fonction des tranches et que plus la tranche est petite, plus le pourcentage est élevé, on finit par avoir l'impression de verser plus d'honoraires qu'on ne devrait. Je dis les choses un peu crûment mais je ne suis pas le seul à les dire ; c'est ce que ressentent les personnes sur le terrain.

Nous avons aussi beaucoup de mal à faire ces restaurations. Les travaux durent des années. Cela fait vingt ans que j'ai commencé la restauration d'un château du XVII^{ème} siècle. J'en ai fait un peu plus de la moitié, parce que l'on me dit que l'État ne peut accorder que des tranches d'un million de francs par an. Donc les travaux s'éternisent.

Bien sûr, vous êtes surchargés de travail. Le fait d'être fonctionnaire et, en plus, d'avoir une activité libérale ne pose-t-il pas problème à cet égard ? Que proposez-vous pour y remédier ? Ne doit-il pas y avoir une plus grande concurrence ? Vraiment, ce monopole me gêne beaucoup.

M. Jean-Louis Dumont : Ma question s'adresse aux architectes des bâtiments de France. Quel type de contrôle, d'évaluation, de négociation peut-il y avoir sur vos avis ? Sur de petits départements ruraux, j'ai vu passer près d'une dizaine d'ABF, cela se termine toujours quels que soient les résultats sur le terrain, par de brillantes promotions et ce sont les élus qui, année après année, essaient de rectifier les erreurs commises sur le terrain. Nous sommes souvent victimes des humeurs des ABF, de leurs envies et de leurs coups de cœur. Ou la personne reste trop longtemps et c'est un frein à certaines opérations, ou les personnes se succèdent à un rythme accéléré et, dans certains secteurs, rien ne peut se faire. Les élus ont l'impression d'être prisonniers d'une mécanique qu'en aucun cas, ils ne contrôlent. De plus, lorsqu'ils lui demandent des comptes l'ABF ne fait pas toujours l'effort de répondre et d'expliquer les raisons de tel ou tel choix à un élu.

L'intervention de l'architecte des bâtiments de France, la plupart du temps – ce n'est pas toujours le cas car, avec certains, nous avons réalisé un excellent travail – est vécue comme une source de contraintes et de décisions incompréhensibles. On constate cependant que plus celui auquel il s'adresse est puissant et plus il est attentif... J'attire votre attention sur une forme de ras-le-bol et sur le fait que lorsque vous dénonciez une administration locale qui demandait toujours plus de justificatifs, il s'agissait de l'administration de l'État, la DRAC, ce n'était pas les collectivités locales. On sait très bien qu'au fur et à mesure que la décentralisation s'est mise en place et que l'État a accepté de déconcentrer certains de ses pouvoirs, ce sont les pouvoirs administratifs locaux qui l'ont suppléé, en ajoutant de nouvelles strates de contraintes entraînant encore l'allongement des délais.

Donc, quel contrôle ? Quelle évaluation ? A qui l'ABF rend-il des comptes, hors de son microcosme professionnel dans lequel joue une forte solidarité de corps ? Un enseignant ou un autre fonctionnaire a des comptes à rendre. Un élu aussi d'ailleurs. Il semblerait que, dans vos professions, il n'y en ait pas besoin !

M. Yves Deniaud, Président : J'ajouterai une dernière question adressée spécifiquement aux architectes en chef des monuments historiques : comment leur compétence géographique est-elle établie ? Comment se fait-il que les ACMH ne soient pas astreints à une obligation de résidence ? Parce que le patrimoine, plus on le fréquente et mieux on le connaît...

M. Jacques Moulin : De nombreuses questions ont été soulevées et il ne sera pas facile d'y répondre en une phrase. Je n'aborderai que la partie qui me concerne, c'est-à-dire les travaux et les monuments.

Les points que vous évoquez, M. Méhaignerie, sont fondamentaux à nos yeux car, effectivement, face à une inflation de monuments protégés que nous ne contrôlons pas et à un maintien des crédits, on arrive à une dissolution des capacités d'intervention, qui est purement mathématique.

Se pose alors le problème des choix. Un monument sera toujours cher – ce n'est pas la peine de vouloir l'ignorer, ce serait une erreur – pour des raisons tout à fait banales et objectives. On oublie trop souvent qu'un monument, c'est grand. Il m'est arrivé de devoir démontrer qu'une toiture de cathédrale représentait cent fois la surface de la toiture d'une maison banale et que cela coûtait moins que cent fois plus cher. Ensuite, ce sont souvent des bâtiments complexes et plus onéreux : une pierre de taille est plus onéreuse qu'un enduit ou un parpaing. Inutile d'insister sur ce point...

En revanche, derrière ces contraintes qui s'imposent à nous, un certain nombre d'éclaircissements sont aussi à apporter si l'on veut éviter le développement de contes et légendes, dont nous sommes tous victimes. Tant qu'un monument en France sera perçu comme une charge, toute dépense, que ce soit celle de l'entreprise, de l'architecte ou de tout autre service, sera perçue comme un abus. Que veut-on faire de nos monuments ? Comment se fait-il qu'en France, les monuments historiques, les châteaux soient censés être une charge et perdent de l'argent alors qu'en Angleterre, des monuments dont nous ferions à peine des écuries, en gagnent ? Qu'attendons-nous de nos monuments ?

Un récent rapport d'un inspecteur général des finances a montré que si l'on considère que 30 % du tourisme en France provient du patrimoine monumental – ce qui est assez crédible car nous n'avons pas que des plages et des palmiers – grâce au tourisme, ces monuments rapportent beaucoup plus qu'ils ne coûtent. Qui en est conscient ? J'ai eu à démontrer dans une mairie comme celle de Provins, qui avait la charge de soixante-dix monuments historiques, que si la ville avait l'impression de se ruiner pour ses remparts, Carcassonne en vivait, et grâce à la politique de développement touristique fondé sur le patrimoine qui avait été engagée par le maire de l'époque, M. Alain Peyrefitte, aujourd'hui, Provins reçoit un million de visiteurs par an et le tourisme est le premier secteur d'emplois. A l'époque, Provins ne figurait même pas dans le guide vert. Cela semble évident, mais si on ne sait pas ce que l'on veut, il est impossible de faire des choix pertinents.

Vous parliez tout à l'heure de hiérarchiser les monuments et je suis bien d'accord avec vous. Certains monuments doivent faire l'objet de restauration perfectionniste parce que c'est ce que les gens veulent voir quand ils vont les visiter et certains autres doivent faire l'objet de simples travaux de préservation, les plus économiques possibles, ce que Michel Denieul avait en son temps appelé la politique de la tôle ondulée ; il avait raison, cela a sauvé beaucoup de patrimoine en France. Seulement, cette hiérarchisation des travaux est à faire selon des objectifs que l'on a choisis. Or nous sommes dans une situation dramatique de non-définition des objectifs.

Nous nous heurtons généralement à la difficulté d'avoir en face de nous des élus qui ne savent pas quoi faire de leur patrimoine. Comment leur répondre ? Comment adapter les travaux ? Comment adapter les financements en fonction de ces châteaux que chacun perçoit comme un fardeau que l'on préférerait voir appartenir au voisin ?

Un point également fondamental serait en voie d'être réformé : c'est celui de la maîtrise d'ouvrage. Quand on confie la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire la responsabilité d'un monument à une administration lointaine, il ne faut pas s'étonner de ne pas être au courant de ce qui se passe sur le terrain. Quand on est maître d'ouvrage soi-même, on définit ses objectifs sur un monument ; on organise ses modes de financements et on s'aperçoit alors que ce ne sont pas les architectes qui définissent les tranches de travaux pour toucher plus d'honoraires, c'est simplement qu'il n'y a pas assez d'argent et que nous en sommes tous victimes. Le maître d'ouvrage définit également ses modes de consultation d'entreprises. Toutes les consultations d'entreprises que je prépare sont des appels d'offre ouverts. Cela tient de la responsabilité de qui ? De l'architecte ou du maître d'ouvrage ? Là encore, on ne peut à la fois reprocher une situation que l'on méconnaît et souhaiter qu'elle soit entièrement traitée par d'autres, parce qu'alors on est certain que la méconnaissance risque de perdurer.

Par des procédures transparentes, une responsabilisation et une définition d'objectifs – les architectes sont prêts à apporter des solutions, mais le choix ne leur appartient pas –, on arrivera à créer cette

nécessaire hiérarchie entre monuments car il est, en effet, absolument stupide de restaurer aujourd'hui de manière perfectionniste certains types de toitures. Cela dit, il y a des endroits où, au contraire, une intervention perfectionniste sera salvatrice pour le monument, parce que c'est justement ce mode de restauration qui arrivera à intéresser les visiteurs. A cet égard, la politique pour les jardins est tout à fait caractéristique. Un jardin, cela peut aller de la prairie aux broderies à la française. Il n'est pas sûr qu'une prairie fasse venir grand monde. Cette définition, nous en avons besoin et, s'il y a un véritable problème public sur les monuments, c'est dans cette absence de définition.

A propos des circonscriptions, il y a actuellement, une cinquantaine d'architectes en chef des monuments historiques. Nous souhaitons être plus nombreux. La réponse à ce souhait ne dépend pas de nous. Il est évident qu'ayant chacun à notre charge un ou deux départements, voire trois, il est difficile d'être astreint à résidence de manière particulière. De plus, la fonction libérale qui est la nôtre fait que nous nous installons là où nous pouvons travailler, tout simplement. Aujourd'hui, ayant en charge la Seine-et-Marne et la Corse, j'aurais quelques difficultés à être en résidence dans ces deux endroits.

En revanche, on s'aperçoit que, dans l'évolution du statut, au début du siècle, les architectes en chef des monuments historiques étaient au nombre de sept, avec résidence impérative à Paris, à la disposition du ministre. Aujourd'hui, plus de la moitié d'entre nous habite en province et même les deux tiers, si on y inclut l'Île-de-France élargie. Il y a de plus en plus souvent installation sur place. Mais cette installation doit avoir une certaine pérennité. Nous ne sommes pas seuls. Nous travaillons avec des agences. Nous avons des bureaux, des collaborateurs, une équipe et, pour répondre aux travaux qui nous sont demandés par les maîtres d'ouvrage, nous devons avoir cette équipe. Il est évident que l'on ne déménage pas un bureau de sept à dix personnes d'un département à l'autre en fonction des nominations. On peut penser aussi que s'il y a obligation de résidence, il y aura de moins en moins de mobilité, ce qui a parfois des effets pervers.

M. Pierre Méhaignerie : Et l'ouverture des appels d'offre à d'autres entreprises ?

M. Jacques Moulin : Nous sommes tous victimes de la méconnaissance des pratiques en la matière. Après dix-neuf ans d'exercice, il m'arrive encore dans certaines communes d'être accueilli par un maire qui me parle d'entreprise « monuments historiques ». Je suis navré, ce label n'existe pas et n'a jamais existé pour aucune entreprise de France.

M. Jean-Louis Dumont : Excusez-moi, mais il y a la qualification, qui seule ouvre la possibilité de répondre à des appels d'offre. Sans elle, ce n'est pas la peine de se porter candidat.

M. Jacques Moulin : Oui et non, monsieur. Le code des marchés publics interdit de retenir une entreprise uniquement sur qualification. Nous ne pouvons retenir une entreprise que sur références. Cela dit, ne nous leurrons pas. On connaît très bien les entreprises qui ont été achetées pour leur qualification et dont on a changé du personnel. Ne soyons pas dupes. Il existe effectivement un marché réservé, anormalement réservé, du côté des entreprises dites « monuments historiques ».

M. Jean-Louis Dumont : Que l'on peut ouvrir.

M. Jacques Moulin : Que l'on doit ouvrir.

M. Jean-Louis Dumont : Avec des conditions très strictes, cela se passe généralement bien.

M. Jacques Moulin : Tout à fait. Beaucoup de DRAC ont fait cet effort, à la demande des architectes. J'ai beaucoup plaidé pour cela et je l'ai obtenu peu à peu dans certains départements, mais aussi dans certaines communes. On en revient toujours au rapport maître d'œuvre et maître d'ouvrage. Quels que soient le plaisir et la responsabilité que l'on prend à travailler sur ces monuments, nous ne sommes pas tout. Un appel d'offre n'est pas organisé par l'architecte. Il a tout de même un maître d'ouvrage en face de lui. Il est effectivement nécessaire d'ouvrir le champ des entreprises intervenant sur les monuments. Il existe, c'est vrai, des niches, des marchés réservés. C'est mauvais pour tout le monde. Il faut beaucoup stimuler pour y arriver, mais on y arrive et je pourrais vous citer des cas très particuliers pour lesquels cette politique a très bien fonctionné en peu de temps.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous avez dit que vous souhaitiez être plus nombreux. C'est la réponse à une question que je comptais vous poser sur le nombre d'architectes en chef. Combien êtes-vous à l'heure actuelle ? Cinquante, cinquante et un ?

M. Jacques Moulin : Il n'y a pas de nombre réglementaire. C'est la pratique qui a déterminé ce nombre.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : En contrepartie de l'augmentation de votre nombre, la logique ne pourrait-elle pas être de passer d'une territorialisation de monopole puisqu'en fait, il n'y a que vous sur le département, à une territorialisation d'astreinte ? En clair, ne pourrait-on imaginer que vous soyez plus nombreux, un nombre à définir en concertation entre l'État et votre profession, et que ce plus grand nombre d'architectes en chef permette de vous mettre en concurrence sur des monuments, de retenir celui qui semble le plus à même de répondre aux souhaits du maître d'ouvrage ? Vous seriez non pas compétent mais d'astreinte sur un ou deux départements où, à défaut d'architectes en chef postulant sur des restaurations lancées, vous seriez obligés de servir ?

M. Jacques Moulin : Toutes les solutions sont imaginables. Je voudrais tout de même revenir sur quelques points pour rectifier certaines idées fausses. Tout d'abord, depuis le décret de 1980 qui régit les architectes en chef, qui a donc vingt-trois ans aujourd'hui, tout particulier et tout propriétaire public est libre de faire appel à l'architecte en chef de son choix.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : C'est le lien à la subvention d'État...

M. Jacques Moulin : Un architecte en chef est certes lié à la subvention de l'État, mais si vous ne vous entendez pas avec tel architecte, si vous ne le voyez pas, si c'est trop long et si, effectivement, il en est responsable, vous pouvez en changer. Tout maître d'ouvrage, public ou privé, a la liberté de choisir son maître d'œuvre. Donc, le monopole est pour le moins restreint.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je précise ma question. L'État ne devrait-il pas revoir la règle de territorialisation qui lie le recours à l'ACMH à l'octroi de sa subvention ?

M. Jacques Moulin : C'est une possibilité. Le rapport Bady propose que nous passions de cinquante à soixante-quinze, pourquoi pas ? Je veux bien, mais qui sera responsable ? La nomination du maître d'œuvre est censée revenir au maître d'ouvrage. Si, comme annoncé par le Gouvernement, les propriétaires publics ou privés redeviennent les maîtres d'ouvrage, il leur revient d'effectuer le choix de leur maître d'œuvre, lequel va dépendre de leurs choix de restauration, de leur objectif. On ne prendra pas le même maître d'œuvre pour poser une couverture banalisée d'attente ou, au contraire, pour faire un travail de restauration poussé sur tel et tel ouvrage. Ce choix relèverait d'un maître d'ouvrage qui s'intéresse à son sujet et l'on pourrait alors en venir à une libre concurrence... mais cela s'appelle le libéralisme et il n'est plus besoin de recourir à nous comme architectes de l'État. Nous sommes déjà, dans ce statut bizarre, fonctionnaires de l'État avec un fonctionnement libéral pour apporter ce service complet à des maîtres d'ouvrage de toute nature, privés ou publics. Rien n'empêche que nous soyons libéral à 100 %. Cela dit, il faut en subir les conséquences aussi, car on ne peut vouloir du libéralisme à 100 % et l'obligation d'astreinte que vous évoquiez tout à l'heure.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je précise ma pensée. Aujourd'hui, le maître d'ouvrage fait déjà ce qu'il veut dans le droit, seulement, l'octroi par l'État de la subvention implique l'arrivée d'un architecte en chef unique. Il y a peut-être liberté de choix en théorie, mais dans la pratique actuelle de l'État, il est unique. Ma question est de savoir si l'on ne peut pas inverser cette tendance. L'État ne peut-il pas inverser la règle qu'il s'applique à lui-même et qu'il applique autour de lui, c'est-à-dire, profitant d'un accroissement du nombre des architectes en chef, poser comme règle le fait que la subvention publique implique une pluralité d'architectes en chef mis en concurrence pour proposer leur étude et, ensuite, le choix par le maître d'ouvrage d'un des architectes en chef, celui qui lui semble le mieux correspondre à ses attentes, pas seulement financières, mais aussi de restauration, de comportement, de contact et d'échange entre maître d'œuvre et maître d'ouvrage. Cela répond-il à votre question ?

M. Jacques Moulin : Si c'est cela, c'est oui et n'oubliez pas que c'est déjà dans les textes. Mais on en revient encore à la maîtrise d'ouvrage. Le jour où les maîtres d'ouvrage se poseront ces questions, ils s'apercevront qu'il y a déjà des réponses dans les textes et qu'ils peuvent déjà disposer de l'architecte en chef de leur choix.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Une dernière question. Comment envisagez-vous de rendre votre inspection vraiment exogène ?

M. Jacques Moulin : A mon avis, selon les règles normales de l'inspection générale de tout corps de la fonction publique. Les projets que nous présentons ont besoin de recevoir une approbation du maître d'ouvrage comme pour tout projet. Il n'y a aucune raison qu'il y ait dérogation à la règle. Il faut qu'une restauration qui se passe mal du fait du maître d'œuvre, du maître d'ouvrage ou autres, fasse l'objet d'un contrôle de l'État, comme ont à en connaître d'autres corps de l'État. Qu'une inspection générale juge et examine les projets *a posteriori* quand ils ne vont pas me paraît tout à fait normal, mais qu'une inspection générale systématique vienne se surimposer aux projets de l'architecte et à l'approbation du maître d'ouvrage me paraît problématique, redondant et source de conflits.

M. Paul Trouilloud : Je voulais juste revenir sur les propos de M. Moulin qui disait qu'un monument est source de revenus, en matière touristique notamment. Les abords des monuments, les villes restaurées et les secteurs sauvegardés sont également une source importante de revenus en termes touristiques. Si les touristes affluent à Sarlat, c'est parce que l'on a travaillé de longue haleine sur toute la ville.

Quant à la question sur la mobilité que posait M. Méhaignerie, nous sommes tout à fait d'accord pour dire qu'il en faut une plus grande. Le bémol que j'y mettrais est qu'il nous est nécessaire de connaître nos départements pour y intervenir. Il ne faudrait donc pas une mobilité aussi rapide que pour les préfets, qui changent tous les deux ans. Changer tous les six à huit ans me paraît plus approprié pour bien connaître un département et y donner sa pleine mesure.

M. Pierre Méhaignerie : Cette mobilité dépend-elle de la demande de l'ABF ou du ministère ? Si l'ABF ne le demande pas, peut-il rester éternellement au même poste ?

M. Paul Trouilloud : Non. L'administration a les moyens de demander à tel ou tel ABF de changer de lieu d'affectation.

M. Yves Deniaud, Président : Y a-t-il une règle statutaire de mobilité ?

M. Jean-Marc Zuretti : Non. Néanmoins, le passage au grade de chef est conditionné par une mobilité au moins durant la carrière.

M. Paul Trouilloud : Pendant longtemps, l'administration n'a pas proposé aux architectes de bâtiments de France de véritable carrière. Nous avons un statut très linéaire ; que l'on fut mobile ou pas, on progressait régulièrement jusqu'à quarante-cinq, cinquante ans, âge auquel le plafond de rémunération était atteint. Ça a été une des raisons pour lesquelles, pendant longtemps, les ABF n'ont pas bougé. La réforme statutaire de 1993 a conduit à faciliter les mouvements d'un certain nombre d'entre eux, les passages en grade exigeant une mobilité. Pour être tout à fait complet sur le sujet, il faut souligner qu'il y a une pénurie en architectes des bâtiments de France. Nous avons du mal à recruter pour des raisons diverses et ce manque d'ABF n'a pas non plus incité l'administration à favoriser certaines mobilités et ceux qui voulaient faire carrière différemment, changer. Tout ceci a été freiné par manque d'ABF.

M. Jean-Marc Zuretti : Il ne nous avait pas échappé, lors des débats sur la loi relative à la démocratie de proximité, que la question du recours était une question essentielle. J'ai rappelé à M. Michel Clément, le nouveau directeur de l'architecture et du patrimoine, que les décrets d'application étaient toujours attendus sur l'article 112 de cette loi, qui vise à organiser une section particulière au sein de la commission régionale du patrimoine et des sites, dont l'équilibre des pouvoirs était ainsi revu. Il s'agissait d'une section de huit personnes désignées pour moitié par les collectivités territoriales et, pour l'autre moitié, par l'État – ce qui devait rendre les débats plus nerveux – compte tenu de la formation plus réduite et plus équilibrée entre les pouvoirs. Nous réclamions des capacités de recours rapides et plus équilibrés. Mais est-ce dû à l'encombrement des débats au sein du Conseil d'État, à la lenteur de l'administration centrale ou autres ? Toujours est-il que les décrets ne sont pas encore sortis et que nous les attendons. Sur la versatilité des architectes des bâtiments de France, c'est vrai, nous sommes...

M. Yves Deniaud, Président : ...des êtres humains !

M. Jean-Marc Zuretti : Oui, et il y a des modes dues à la formation dans les écoles d'architecture, qui font que, d'une génération à l'autre, on ne pense pas forcément pareil, on n'a pas forcément la même implication sur les monuments ou sur l'urbanisme autour de ces monuments ou même à l'extérieur des espaces protégés.

C'est en cela que le développement des ZPPAUP est sans doute souhaitable. Sous leur forme actuelle, cela paraît difficile compte tenu des difficultés liées aux financements croisés, de la lourdeur des procédures et du coût, mais il faudra trouver des solutions pour harmoniser la législation sur les monuments historiques afin de bénéficier de cahiers des charges précis. À titre personnel – mais je ne suis pas le seul à le penser puisque d'autres confrères font la même chose dans leur département – j'essaie d'explicitier la règle, ne serait-ce que pour dialoguer avec les administrés et les élus. Nous disposons de documents qui servent à l'explication, à la réflexion et l'organisation du débat local aussi bien en commission départementale des sites et en commission régionale du patrimoine et des sites qu'au cours des dialogues quotidiens que nous entretenons avec les élus locaux ou les particuliers.

Concernant les entreprises, je rejoins ce que disait Jacques Moulin sur le fait que nous devons ouvrir absolument le vivier des entreprises qualifiées, ou compétentes, pour intervenir sur les monuments historiques. Encore faut-il qu'existe une maîtrise d'œuvre également qualifiée sur le terrain, capable de suivre les interventions de ces entreprises non seulement sur les monuments inscrits mais également sur le patrimoine non protégé. Pour l'instant, les seules obligations de maîtrise d'œuvre portent sur les monuments classés. Reste tout un champ du patrimoine – quelque trente mille monuments inscrits en France sur les quarante mille protégés – qui peuvent être confiés à des entreprises sans aucun contrôle technique et, de fait, cette absence de contrôle technique induit le nivellement par le bas de la qualité des interventions des entreprises. Nous constatons une paupérisation des savoir-faire et des compétences au sein de ces entreprises.

M. Bruno Chauffert-Yvart : Vous nous avez interrogé sur l'évaluation, le suivi des services. Nous appelons de nos vœux depuis fort longtemps une inspection générale spécialisée dans le patrimoine monumental, l'architecture, l'urbanisme et l'environnement. À l'heure actuelle, il ne doit rester qu'un seul inspecteur général des monuments historiques chargé des sites et des paysages au Conseil général des ponts et chaussées, pour quatre-vingt quinze départements et les territoires et départements d'outre-mer.

En 1993, quand le statut d'architecte urbaniste de l'État regroupant les architectes des bâtiments de France et les urbanistes de l'État a été créé, un statut d'architecte urbaniste général de l'État avait été élaboré par le ministère de l'Équipement dont nous relevions alors. Dix ans plus tard, nous attendons toujours une inspection générale.

Tant que nous relevions du ministère de l'Équipement, c'est-à-dire jusqu'en 1996, nous étions généralement inspectés par des ingénieurs des ponts et chaussées, qui étaient avant tout des techniciens et n'étaient pas forcément compétents pour évaluer un service départemental de l'architecture et du patrimoine. Depuis sept ans que nous sommes rattachés au ministère de la Culture, l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture – c'est là que le bât blessait jusqu'à une période récente – était composée d'un conservateur du patrimoine, d'un ingénieur du génie rural des eaux et des forêts et d'un administrateur civil. C'était donc une inspection générale de l'architecture sans architecte. En conséquence, les services ne sont pas inspectés, ou très peu.

Au ministère de l'Équipement, l'inspection était très technique avec des inspecteurs ponts et chaussées ; à la Culture, elle est totalement administrative. Il n'y a aucune évaluation de ce qu'est la politique d'aménagement du territoire, de la façon dont se passe l'entretien des monuments historiques dans le département... L'inspection porte uniquement sur les gommes, les crayons et les tabourets, sur la façon dont nous dépensons notre budget !

Si nous avons enfin l'inspection générale que nous réclamons depuis fort longtemps, nous aurions un appel d'air vers le haut des chefs de service départementaux de l'architecture et du patrimoine. Vous n'auriez pas un ABF qui reste dans le même département de quarante à soixante-cinq ans car il pourrait bénéficier d'une promotion au titre de l'inspection générale. Mais le grade n'existe toujours pas. On nous oppose souvent des raisons budgétaires, mais nous ne sommes que trois cent cinquante architectes urbanistes de l'État, il n'y a pas besoin d'une inspection générale composée de quatre cent cinquante membres comme certaines autres. Un architecte urbaniste général de l'État par région pourrait inspecter les services et les abords, voir comment est conduite la politique de l'espace, d'aménagement du territoire vue sous l'angle patrimonial et paysagé dans un département. Les services, les abords, les espaces protégés seraient inspectés par la même personne, qui assurerait en plus des missions d'expertise.

M. Jean-Marc Zuretti : Je souhaite ajouter un mot sur la maîtrise d'œuvre libérale de certains architectes urbanistes de l'État exerçant en qualité d'architecte des bâtiments de France. Ils représentent aujourd'hui une quinzaine de personnes sur un effectif général de cent quatre-vingts membres et les autorisations sont délivrées au niveau central. Il n'y a donc pas de cooptation possible. Il peut arriver qu'un ABF demande à celui du département voisin un avis sur l'opportunité ou la qualité des travaux, mais je doute qu'il aille jusqu'à imposer un architecte.

En tout état de cause, la difficulté que l'on peut rencontrer dans certains départements, c'est l'absence d'une maîtrise d'œuvre qualifiée. Vous allez interroger tout à l'heure M. Froidevaux, qui est le président de l'Association des architectes du Patrimoine, il vous dira que la formation et la mobilisation d'architectes compétents nécessitent que des marchés leur soient confiés. Aujourd'hui, dans le département de la Somme, par exemple, à part moi-même et mon adjoint, il n'y a aucun architecte du Patrimoine. D'où la nécessité de former, au gré des opérations, des architectes libéraux à l'esprit patrimonial, mais les former, cela veut dire suivre les chantiers avec eux pour les aider.

L'absence d'obligation de faire sur les monuments inscrits, par exemple – les 30.000 dont je parlais précédemment – empêche sans doute le développement d'une maîtrise d'œuvre qualifiée sur le terrain et alors peut-être, de fait, dans pareil cas, la seule compétence locale disponible est l'architecte des bâtiments de France voisin, ce qui est dommageable.

M. Yves Deniaud, Président : Je donne brièvement la parole à M. le Rapporteur. Puis, je souhaiterais que la Cour des Comptes s'exprime, avant que nous n'en terminions avec cette audition.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Pourriez-vous nous dire quels sont les revenus moyens d'un ACMH et d'un ABF ? Et pour l'ABF, ventiler peut-être entre les revenus qu'il tire de son activité que je qualifierai de régaliennne – le travail fait, avis simple, avis conforme – et ceux qu'il tire de son activité de maîtrise d'œuvre sur le patrimoine ?

M. Yves Deniaud, Président : Pour compléter la question de Laurent Hénart, une évaluation concernant uniquement les ACMH réalisée par la Cour des comptes en 1995 et 1999 estimait que la moyenne annuelle de leur rémunération publique était de 320.000 euros par an.

M. Jacques Moulin : Non, s'agissant des architectes en chef, les choses sont très simples : nous n'avons qu'une activité libérale, nous n'en avons pas d'autre. Les revenus sont extrêmement variables selon l'organisation des uns et des autres. Certains architectes en chef travaillent avec leurs épouses et leurs fils à la table à dessin ; d'autres sont organisés, avec les responsabilités que cela implique, en bureaux plus importants. Les rémunérations sont donc extrêmement variables. Les revenus personnels peuvent aller vers une moyenne de 400.000 francs par an. Cela dit, nous avons demandé pour éviter toute exagération sur le sujet, que toute notre comptabilité soit examinée. Cela avait été fait il y a maintenant six ans puisqu'une inspection générale des finances avait été réalisée par M. Cailleateau qui avait examiné les revenus d'une dizaine d'entre nous. Toute notre comptabilité est à la disposition de qui voudra la regarder, à la réserve près que je souhaite que ce soit fait par des gens compétents car on s'aperçoit que, parmi ceux qui exigent ces précisions, certains ne font pas la différence entre un chiffre d'affaires, un bénéfice et un revenu. A titre indicatif, j'exerce depuis dix-neuf ans, je suis considéré comme l'un de ceux qui ont les plus gros bureaux, et je n'ai toujours pas réussi à constituer la moitié de la trésorerie de mon bureau.

M. Jean-Marc Zuretti : Je vais répondre en ma qualité d'architecte des bâtiments de France qui a choisi de ne pas faire de maîtrise d'œuvre libérale. Après huit ans passés dans le cabinet de Jacques Moulin et cinq ans au sein de l'administration après le concours, je touche aujourd'hui 16.000 francs nets par mois en étant conservateur d'une cathédrale, en rendant 4.000 avis par an et en suivant 350 monuments dans le département.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : C'est un sacerdoce !

M. Jacques Moulin : Petite précision qui rejoindra les questions que M. Méhaignerie posait sur les entreprises : le marché de la restauration, c'est-à-dire tous travaux confondus, lesquels ne sont pas tous confiés aux architectes en chef, qui n'ont aucun monopole et qui n'interviennent pas sur les autres monuments classés appartenant au ministère de la Défense, de la Justice ou autre, marché qui comprend également les monuments inscrits pour lesquels il n'y a aucune obligation d'emploi d'aucun maître d'œuvre que ce soit, le marché de travaux de restauration d'un département est

largement inférieur à celui d'un collège. On n'arrivera à susciter l'intérêt des entreprises que si la taille du marché est suffisant. Vous imaginez les revenus des architectes, partagés sur moins d'un collège par an et par département ! Or il est rare que le budget d'une DRAC consacré à un département dépasse dix millions de francs, ce que l'on oublie trop souvent. Le mythe de la cathédrale donne l'impression que tout est énorme, mais ce n'est pas le cas.

M. Pierre Méhaignerie : Bâtiments classés et inscrits ? Non...

M. Jacques Moulin : Tous confondus, nous atteignons rarement 40 millions de francs. C'est moins que la construction d'un collège.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Pour la seule ville de Nancy, en 2003, nous allons faire quatre millions d'euros de travaux sur les monuments historiques.

M. Jacques Moulin : C'est exceptionnel !

M. Pierre Méhaignerie : C'est une information qu'il serait bon de vérifier, monsieur le Rapporteur.

M. Jacques Moulin : Vous verrez également qu'il existe des disparités considérables entre les départements et les régions, lesquelles induisent de grandes différences entre les bureaux des architectes en chef.

M. Pierre Méhaignerie : Il ne devrait pas y avoir de problèmes de surcharge de travail...

M. Jacques Moulin : Pardon, mais certains sont en « sous-charge » de travail. D'autres effectivement sont surchargés et il y a des problèmes d'adéquation sur une cinquantaine.

M. Paul Trouilloud : Sur sa rémunération, Jean-Marc Zuretti a répondu. Il n'y a pas de moyenne établie pour ce qui est des architectes des bâtiments de France. Pour ma part, je gagne 20.000 francs nets par mois. J'ai la responsabilité de la cathédrale de Chartres, 3.500 avis à rendre par an. J'ai eu une activité libérale dans mon département, que j'ai arrêtée du fait des nouvelles dispositions.

Il faut aussi remettre en perspective notre carrière : dans les années 70, on ne trouvait aucun architecte des bâtiments de France ; l'administration essayait d'en recruter dans le monde des architectes privés en leur permettant de conserver une activité libérale. Un certain nombre de confrères sont entrés dans la profession d'ABF parce qu'ils avaient la possibilité de conserver leur activité libérale. Bien évidemment, la situation a évolué et je pense qu'aujourd'hui elle est claire et nous ne pouvons que nous en réjouir. Mais nous restons sur un statut qui est très défavorable en termes de salaire.

M. Pierre Méhaignerie : La Cour des Comptes doit donc réviser ses chiffres !

M. Yves Deniaud, Président : S'il n'y a plus d'observations, il me reste à remercier nos interlocuteurs de leur franchise et de la qualité de leurs réponses. Cela a dû être un peu rude par moments, mais c'est dans la logique de cet exercice.

b) 10 h 30 : **M. Denis Froidevaux, président de l'Association des architectes du Patrimoine**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Monsieur Froidevaux, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Vous avez pu assister à la fin de la première audition et vous rendre compte du ton de nos auditions. Je donne donc tout de suite la parole à M. le Rapporteur pour poser ses questions.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Monsieur Froidevaux, je commencerai par trois questions précises.

Premièrement, pourriez-vous nous rappeler quel est le mode de rémunération des architectes en chef et celui des architectes « de droit commun », si je puis dire ? Cela peut être l'occasion pour vous de préciser ce qu'est un architecte du Patrimoine. J'ai peur que mes collègues pensent que vous bénéficiez d'un statut comparable à celui des ABF ou des ACMH, ce qui n'est pas le cas.

Deuxièmement, je souhaiterais avoir votre avis sur l'intervention des architectes en chef et des ABF lorsqu'ils interviennent dans le secteur concurrentiel. Pensez-vous qu'ils bénéficient d'un avantage particulier lié au fait qu'ils interviennent très directement dans la prescription à travers leurs fonctions d'avis ou de conseil ?

Troisièmement, quelle est votre opinion sur le fait que les ABF exercent une maîtrise d'œuvre libérale à côté de leur compétence réglementaire et sur le monopole que l'État confère aux architectes en chef, dès lors qu'il subventionne les travaux ? Ne pensez-vous pas que ces deux mesures sont sources de dépenses supplémentaires pour la conduite des chantiers ?

M. Denis Froidevaux : Je suis président de l'Association des architectes du Patrimoine, c'est-à-dire des architectes diplômés de l'École de Chaillot. Il s'agit d'architectes qui ont suivi cette formation et qui, ensuite, s'orientent vers un exercice salarial ou libéral de la profession ou entrent dans la fonction publique. Pratiquement tous les ACMH et tous les ABF ont reçu une formation dans cette école. Les architectes diplômés de l'École de Chaillot sont un peu moins de sept cents.

Le terme d'architecte du Patrimoine est une appellation que l'on a adoptée pour désigner les architectes diplômés de cette école, qui s'appelaient autrefois le Centre des hautes études d'histoire et de conservation des monuments anciens et s'appelle aujourd'hui le Centre des hautes études de Chaillot.

Cette école fut créée par Anatole de Baudot à la fin du XIX^e siècle. Elle avait pour objectif de former des architectes au travail de restauration et de conservation des monuments anciens. Cette école a été refondée en 1971, lorsque l'École nationale des Beaux-Arts s'est scindée et qu'il est apparu que l'enseignement du patrimoine, des techniques anciennes, de l'histoire de l'architecture sortait des préoccupations des unités pédagogiques d'architecture.

Le problème de la formation en matière de patrimoine est essentiel. On a affaire à des monuments qui sont reconnus d'intérêt national, qui ont été construits selon des techniques qui n'existent plus, suivant des programmes qui n'ont plus cours et qui demandent, finalement, une culture et une connaissance approfondies. Il faut regretter que, actuellement, l'enseignement de l'architecture dans les écoles se soit coupé de son enracinement culturel et historique, si bien que les architectes qui sortent diplômés des écoles d'architecture n'ont pas toujours la formation nécessaire en matière de techniques, d'architecture et d'urbanisme anciens.

L'École de Chaillot permet d'apporter le complément de formation nécessaire. C'est un enseignement un peu particulier, de professionnels à professionnels, puisque les professeurs sont essentiellement des architectes en activité, des ACMH ou des ABF, des intervenants de toutes sortes et des scientifiques. Cette école fonctionne avec des moyens extrêmement réduits, et ce depuis de nombreuses années.

Différentes réformes ont été envisagées et, à l'heure actuelle, elle fonctionne toujours de façon précaire, dans des locaux qui ne sont que provisoires. Le ministre de la Culture a récemment requalifié le devenir de cette école en l'inscrivant dans le cadre de la Cité de l'architecture et du patrimoine de Chaillot. Elle en sera l'une des trois composantes, avec le Musée des monuments français et l'Institut français d'architecture.

Le CEREC, organisme spécialisé, a réalisé récemment une étude sur les architectes du Patrimoine, à la demande de la DAPA. Vous y trouverez tous les éléments statistiques et qualitatifs. Disons simplement que les architectes du Patrimoine sont des architectes insérés dans le tissu professionnel qui, grâce à cette formation complémentaire, sont prédisposés à intervenir sur les sites sensibles et des bâtiments protégés. Les deux tiers des diplômés de Chaillot sont en exercice libéral. Ils sont au nombre de quatre cents environ. La plupart d'entre eux est installée dans la région parisienne et, comme le disaient justement mes confrères ABF, ils sont, d'une façon générale beaucoup trop peu nombreux.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Maintenant que vous nous avez présenté les architectes du Patrimoine, pourrions-nous en arriver aux questions ?

M. Denis Froidevaux : Excusez-moi. En ce qui concerne leur rémunération, les architectes du Patrimoine sont des architectes libéraux. Comme vous le savez, elle est extrêmement variable et irrégulière, les architectes étant remis en question à chaque projet. Ils doivent passer par les procédures de mise en concurrence et de concours que vous connaissez bien.

La rémunération des architectes du Patrimoine est tout à fait identique à celle des architectes libéraux si ce n'est que, bien souvent, en matière de patrimoine, ils interviennent sur de petits chantiers difficiles...

M. Marc Laffineur : Excusez-moi, pouvez-vous répondre aux questions que nous nous posons, à savoir pensez-vous que le monopole des architectes des bâtiments historiques soit une bonne chose ? Les architectes du Patrimoine ne seraient-ils pas, justement, capables d'assurer ces travaux qui sont actuellement exécutés par d'autres ? Nous nous interrogerons très fortement sur ce monopole, les coûts qu'il engendre, la lenteur des procédures et des travaux, et nous essayons de trouver des solutions. Vous êtes tout à fait la personne susceptible de dire si vous pourriez réaliser cela.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Pour compléter ce que vient de dire M. Laffineur, le nombre d'architectes du Patrimoine que vous avez indiqué est très supérieur à celui cumulé des ACMH et des ABF. Or, à l'origine, ils reçoivent la même formation, celle de l'École de Chaillot. Ce diplôme d'architectes du Patrimoine vous paraîtrait-il suffisant pour avoir accès, au même titre que ceux à qui ils sont réservés actuellement, à tous les chantiers de maîtrise d'œuvre des monuments historiques, en concentrant le recrutement par concours administratif à des architectes moins nombreux qu'actuellement mais qui n'exerceraient que des missions de contrôle, à l'exclusion de toute maîtrise d'œuvre, libérale en particulier ?

M. Denis Froidevaux : Lorsque l'État classe un édifice monument historique, il reconnaît son intérêt à l'échelle nationale et, donc, son caractère tout à fait spécifique. Il prend ce monument sous sa responsabilité. Nous pensons qu'il est normal, de ce fait, que les travaux soient réalisés par des architectes que l'État a choisis pour ce faire.

Les ACMH sont des architectes du Patrimoine qui ont, en plus, réussi un concours extrêmement difficile qui met en avant leur compétence. Ce concours sélectionne les meilleurs d'entre nous. Pour intervenir sur les monuments les plus prestigieux, il est normal que soient pressentis ceux d'entre nous qui ont été reconnus par l'État comme les plus capables et les plus compétents.

En revanche, nous estimons que les ACMH sont en nombre tout à fait insuffisant. La déontologie de l'architecte est de pouvoir suivre personnellement chaque chantier. La restauration d'un monument demande un fort investissement intellectuel et des compétences personnelles qui ne peuvent être déléguées. Actuellement, certaines agences d'ACMH sont des agences importantes, dans lesquelles l'architecte en chef ne peut malheureusement pas toujours s'investir personnellement, comme il le devrait, dans son travail d'architecte sur le monument.

Le nombre des architectes en chef est tout à fait insuffisant eu égard à la charge de travail sur les monuments historiques. En fait, que leur statut soit libéral ou public, le fait est que l'intervention sur

un monument demande un fort investissement en temps. D'autre part, on imagine mal une rotation d'architectes différents pour intervenir sur un même bâtiment car une bonne restauration demande une capitalisation de connaissances et un suivi continu dans le temps.

Pour ce qui concerne les ABF et le problème de cumul, nous en avons beaucoup discuté au sein de notre association qui regroupe ABF, ACMH et architectes libéraux, qui peuvent être considérés comme concurrents. Finalement, la majorité d'entre nous pense qu'il est préférable d'avoir en face de nous, pour donner des avis sur des projets, des confrères fonctionnaires qui soient aussi de véritables architectes. Il faut que les personnes qui donnent leur avis sur des projets restent des architectes, c'est-à-dire qu'ils ne perdent pas contact avec le métier, le projet et le chantier. Il est vrai qu'il a pu y avoir des problèmes de confusion des genres, certains ABF pouvant solliciter facilement des marchés auprès des collectivités. Nous estimons néanmoins que les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) devraient être amenés à exercer la maîtrise d'œuvre car, souvent, ils sont les plus compétents dans des régions où il y a très peu d'architectes pour assurer ces missions sur les bâtiments protégés et leurs interventions peuvent avoir une valeur exemplaire.

De plus, ce pourrait être l'occasion d'un travail pédagogique. Il y a un aspect qui est peu évoqué, c'est celui de l'enseignement et de la formation des jeunes architectes. Les stages dans les SDAP ou chez les architectes des monuments historiques devraient pouvoir être développés pour apporter un complément de formation et de culture aux jeunes architectes sortant des écoles. On peut imaginer que les SDAP, renforcés par de jeunes architectes en stage, puissent effectuer des travaux de maîtrise d'œuvre sous la direction d'architectes des bâtiments de France, de tels chantiers étant, bien entendu, confiés directement par l'État.

Le travail des ABF est une mission extrêmement importante pour l'architecture en France. Si, aujourd'hui, la qualité des villes, de l'architecture et des paysages en France est reconnue internationalement, c'est bien grâce au travail, souvent ingrat, réalisé par les architectes des bâtiments de France depuis des générations.

Ils l'ont dit au cours de l'audition précédente, c'est un apostolat. C'est une fonction qui est très peu rémunérée, aussi est-ce une carrière qui peine à trouver des candidats ; les architectes qui sortent des écoles sont peu attirés par cette filière parce qu'elle est tout à fait sous-payée, notamment en début de carrière.

M. Jean-Louis Dumont : Vous venez de dire combien était importante la mission des ABF – c'est évident dans nos départements, notamment dans nos ruraux – mais je puis vous dire aussi combien elle peut engendrer de blocages, d'autant que nous pourrions nous attendre qu'à un moment donné, il puisse y avoir, dans un lieu privilégié, une discussion sur ce qui doit être protégé.

Par exemple, dans une commune rurale, vous avez l'église, monument historique que tout le monde visite, qu'il faut absolument sauvegarder ; dans le périmètre immédiat, un certain nombre de travaux sont à réaliser et un cahier des charges doit être établi ; puis, dans le reste de la commune, certains propriétaires privés ont de belles maisons à protéger... Mais souvent, la confusion règne dans tout cela et parce qu'un monument a été classé, vous obérez complètement l'évolution de la procédure urbaine du bâti dans une commune rurale qui s'est construite au fil des siècles et l'intérêt qu'il peut y avoir aussi quand on visite une ville, quel que soit son attrait architectural proprement dit, à voir son évolution à travers les âges.

Pour ma part, je suis tombé sur une ABF intransigeante qui interdit toute modification, alors même que la sécurité l'exigerait. Et c'est sans appel !

Souvent, ce sont les élus, les conseils municipaux qui décident de la protection, en pensant que tel bâtiment est à protéger, comme témoignage non seulement d'un passé lointain, de quelques siècles, mais aussi, parfois, vieux seulement de quelques décennies, parce qu'à cette époque-là, il a représenté l'élan d'une nation, d'une ville, un geste architectural ou une signature qu'il faut sauvegarder pour les générations à venir. Mais on ne doit pas bloquer toute évolution architecturale à cause de la proximité, la « covisibilité », d'un monument protégé !

M. Denis Froidevaux : Un monument n'est jamais isolé ; c'est pour cela qu'il s'agit toujours d'un ensemble. Il est vrai que ce sont des contraintes mais, en matière d'architecture et d'urbanisme, souvent, plus les contraintes sont fortes, meilleure est l'occasion de faire quelque chose d'intéressant,

de tirer parti de ces contraintes pour requalifier les lieux. Il est vrai que souvent les ABF apparaissent comme des « empêcheurs de bétonner en rond ».

M. Jean-Louis Dumont : Mais non !

M. Denis Froidevaux : Mais il faut dire qu'ils sont trop peu nombreux, qu'ils sont débordés et doivent rendre quelque 3.000 avis par an. Nous pensons très sincèrement que leur nombre doit s'accroître. Actuellement, une vingtaine de postes sont vacants. La carence en moyens humains est évidente. C'est une profession et une filière qui doivent être requalifiées et redéveloppées.

S'il leur arrive de donner des avis de manière abrupte, c'est qu'il leur manque les moyens et le temps d'un travail pédagogique et d'une réflexion commune avec les élus. Il est vrai aussi que lorsque ces projets sont réalisés avec des architectes du Patrimoine avec lesquels ils partagent la même culture, le dialogue est plus facile entre le maître d'œuvre, l'architecte des bâtiments de France et le maître d'ouvrage.

Les architectes du Patrimoine sont aussi en nombre tout à fait insuffisant car l'École de Chaillot ne forme qu'une quarantaine d'architectes diplômés tous les deux ans. Le ministère est en train de penser au développement d'une filière d'architectes territoriaux qui pourraient venir épauler les communes et les collectivités territoriales dans leur réflexion en matière patrimoniale.

M. Jean-Louis Dumont : À ceci près que nous connaissons tous des architectes en difficulté, qui travaillent seuls et ont un salaire très modeste. C'est vraiment une profession qui mérite une attention particulière. Pour vous, est-ce une solution pour un architecte de continuer des études afin de devenir fonctionnaire et d'espérer des ressources améliorées ? Il y a contradiction entre le manque de travail et les aléas économiques que subissent de la plupart des architectes et, tout à coup, ces poches de monopole.

M. Denis Froidevaux : Vous parlez de poches de monopole, je parlerai plutôt de poches de compétences ...

M. Augustin Bonrepaux, Président : Je suis désolé d'interrompre ce débat, mais je suis contraint de mettre un terme à cette audition pour procéder à la suivante. Nous avons pu entendre M. Froidevaux dans le temps imparti pour une double audition puisque nous devons aussi auditionner M. Philippe Castans, secrétaire national du Conseil national de l'ordre des architectes. Comme vous avez pu le constater, M. Castans ne s'est pas présenté. Il n'a pas prévenu de son absence.

Je demande que cela figure au procès verbal et rappelle les termes de la loi organique relative aux lois de finances et l'habilitation qui a été donnée à cette mission, afin que M. le Rapporteur puisse à nouveau convoquer M. Castans de la façon la plus impérative que le permettent les textes qui organisent notre travail.

c) 11 heures : **M. Jean-Pierre Bady, conseiller-maître à la Cour des comptes, président de la commission « Patrimoine et décentralisation »**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président.

M. Yves Deniaud, Président : Je suis très heureux d'accueillir M. Jean-Pierre Bady, conseiller maître à la Cour des comptes, qui a beaucoup travaillé sur le sujet qui nous occupe.

Je pense traduire le sentiment général de mes collègues en vous disant que nous sommes plutôt sur notre faim quant aux informations et aux réponses que nous avons pu obtenir jusqu'à présent. Vous avez assisté à la fin d'une audition qui reflétait parfaitement la tonalité de cette matinée ; nous sommes dans un certain flou et nous souhaiterions plus de précisions sur ce qui se passe, les contours des attributions, les rémunérations, la façon dont le système fonctionne.

J'ai le sentiment que l'immense majorité des élus de ce pays est consciente de l'extraordinaire richesse du patrimoine français, qui est le plus important d'Europe, et de très loin, puisque nous possédons à nous seuls autant de monuments historiques que le reste de l'Europe occidentale. C'est une incontestable richesse, nous en sommes tous bien conscients et, parmi les 77 millions de touristes venus visiter notre pays l'an passé, 30 %, nous dit-on, ont été attirés par ce patrimoine, ce qui justifiera très amplement son entretien et sa restauration.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Quand on essaie de mesurer l'impact de l'intervention des architectes, deux problèmes ressortent de l'avis des maîtres d'ouvrage, publics ou privés : la maîtrise du temps et des délais, d'une part, la maîtrise des coûts et des enveloppes, d'autre part. Au vu des propositions contenues dans votre rapport intitulé *Pour une politique nationale du patrimoine*, quels changements législatifs et réglementaires, voire quelles pratiques internes, vous paraissent-ils devoir être engagés en priorité au sein de l'administration d'État pour que les procédures aillent plus vite et surtout respectent les délais annoncés au départ ?

Pour ce qui est des coûts, de votre point de vue, le système mis en place avec la maîtrise d'œuvre des architectes en chef sur les restaurations ou des architectes des bâtiments de France sur l'entretien est-il inflationniste ? Y aurait-il moyen d'alléger la facture en rétablissant une forme de concurrence ? De plus, d'après ce que nous a dit la direction de l'architecture et du patrimoine, il est possible que l'architecte en chef soit pénalisé quand il dépasse le coût d'objectifs dans l'exécution de son chantier. C'est effectivement une pratique réglementaire mais, après avoir observé ce qui se passe, pensez-vous qu'elle soit mise en œuvre ? Cette mesure qui paraît de bon sens – en tout cas, qui fonctionne sur le droit commun des maîtrises d'œuvre en architecture – doit-elle être amendée pour être efficace ?

Nous aurons peut-être dans un second temps une discussion autour de l'évolution du statut des ABF et des architectes en chef et des idées précises que vous pourriez avoir sur l'amélioration des procédures, la meilleure visibilité du rôle des uns et des autres dans l'éventualité d'une décentralisation qui est d'actualité en ce moment.

M. Jean-Pierre Bady : Vous m'avez convié en tant que conseiller maître à la Cour des comptes qui est ma qualité actuelle, mais peut-être serez-vous intéressés par mon expérience passée, puisque j'ai été directeur du patrimoine pendant quatre ans, directeur de la Caisse nationale des monuments historiques pendant cinq ans et directeur de l'École nationale du Patrimoine pendant neuf ans. En outre, comme M. le Rapporteur a bien voulu le rappeler, j'ai déposé, il y a quelques mois, un rapport auprès du ministre de la Culture, qui l'a présenté au Premier ministre, dans le cadre des décisions interministérielles dans le domaine de la décentralisation.

J'ai donc un point de vue « Cour des comptes » mais aussi un point de vue plus varié, en raison de l'expérience qui fut la mienne dans les milieux patrimoniaux. Je vous donne ces précisions pour éclairer mes propos, qui ne seront pas nécessairement conformes à ceux de mon collègue M. Sable.

Sur votre première question, il est tout à fait exact de dire que les délais sont trop longs. Je vois plusieurs raisons à l'accroissement de ces délais : tout d'abord, le nombre des architectes en chef. Comme vous le savez, ils sont cinquante et un. Ce chiffre est nettement insuffisant. Il était concevable lorsque les architectes en chef avaient à s'occuper de peu de monuments protégés, mais depuis que le rythme de protection a fortement crû – même si, depuis les années quatre-vingt dix, il y a un peu moins de classements d'édifices –, l'ampleur du patrimoine a entraîné la multiplication des travaux, d'autant que, grâce à deux lois de programmes, celle que j'ai préparé alors que M. François Léotard était ministre et celle que Mme Maryvonne de Saint-Pulgent a mené à bien pendant les ministères de MM. Jacques Toubon et Philippe Douste-Blazy, les crédits ont augmenté et ont été garantis contre les diminutions en cours ou en fin d'année. Nous sommes arrivés à une situation dans laquelle il y a plus de monuments protégés, des crédits un peu plus élevés et un nombre d'architectes qui n'a pas beaucoup augmenté. Une des premières mesures de réforme figurant dans le rapport que j'ai remis au ministre de la Culture consisterait à augmenter substantiellement ce nombre d'architectes pour qu'en cinq ans, il passe à soixante-quinze.

La deuxième difficulté touchant au nombre est – vous avez entendu leur représentant – qu'ils ont une conception trop endogène de leur métier. Parmi les propositions que j'ai faites, j'ai suggéré au ministre d'instituer un recrutement au tour extérieur, c'est-à-dire d'ouvrir la possibilité, pour au moins un recrutement sur cinq, d'accueillir, comme dans les grands corps de l'État, des personnalités qui ont fait leur preuve, soit des architectes des bâtiments de France qui ont une grande expérience, soit des architectes étrangers pour répondre à certaines observations qui se font jour de la part des autres pays européens, soit des architectes français qui se seraient intéressés à la réhabilitation, si on ne peut pas parler de restauration dans ce cas puisque c'est le privilège des architectes en chef. On aurait ainsi dans un délai assez bref, de cinq ans, une augmentation forte qui devrait se poursuivre les années suivantes pour atteindre, à terme, une centaine d'architectes en chef des monuments historiques. C'est une première réponse, le nombre explique les délais ; ils ne sont pas disponibles parce qu'ils sont trop peu nombreux.

Une autre raison peut expliquer la question des délais : le problème des procédures. Vous avez d'ailleurs, monsieur le député, mis le doigt sur cette question. Les procédures sont lourdes dans la mesure où, avant de lancer des travaux, il faut réaliser une étude préalable, qui actualise la connaissance du bâtiment. Puis, l'architecte reçoit confirmation en vue de préparer un programme de travaux (le projet architectural et technique – PAT) qui est constitué de projets précis en matière de chantiers ; ensuite, se déroule le PAT, après la sélection, par la conservation régionale des monuments historiques, des entreprises de monuments historiques retenues. Je suis partiellement responsable de cette double procédure – étude préalable puis PAT – puisque c'est quand j'étais directeur du patrimoine en 1987 qu'a été adopté le décret qui en a fixé les règles et organisé le système de rémunération, laquelle avait été préparée par mon prédécesseur, M. Jean-Pierre Weiss en 1985.

Dans mon rapport, je propose de faire le point sur cette procédure en distinguant mieux ce qui relève des études préliminaires, c'est-à-dire tout ce qui doit être connu en vue de la restauration d'un édifice, son histoire, son environnement, ses propriétaires, tout ce que l'État devrait savoir sur ses bâtiments – il devrait d'ailleurs le savoir aussi s'agissant des autres édifices dont il décide la protection. – Ces études préliminaires devraient être faites à l'avance. Cela prendra peut-être du temps, mais il est d'une urgence absolue que la direction du patrimoine et ses services régionaux disposent de ces études et qu'elles ne soient pas forcément réalisées par les architectes en chef. En d'autres termes, il existe des archéologues, des historiens d'art, de très bons connaisseurs par la documentation qu'ils ont réunie, des propriétaires aussi, que ce soient des collectivités locales ou des propriétaires privés, qui disposent de documents et qui pourraient remettre aux services de l'État un avant-projet d'études préliminaires.

L'étude préalable serait davantage orientée vers les travaux en identifiant les urgences. Ensuite, viendrait le temps du PAT.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Sur cette étude préalable qui deviendrait préliminaire, où situez-vous le niveau de validation ? L'inventaire ?...

M. Jean-Pierre Bady : Vous citez les conservateurs de l'inventaire ; je pense en effet qu'ils pourraient être associés à toute la documentation nécessaire à cette étude. Je pense que la validation devrait appartenir au directeur régional des affaires culturelles, aidé de la conservation régionale des monuments historiques et des services de l'inventaire.

Le retard dans le déroulement des travaux, de l'appel d'offre à la fin du chantier, tient sans doute aux architectes qui ne sont pas assez présents, mais aussi, je dois le reconnaître, à une insuffisante organisation des conservations régionales des monuments historiques. Les conservateurs régionaux – qui sont très dévoués à leur travail et que je ne mets pas en cause personnellement – n'ont peut-être pas suffisamment intégré, me semble-t-il, la fonction de programmation. Un projet se déroule par étapes, étapes administratives, financières, techniques, et un certain nombre de conservations régionales ne sont pas suffisamment équipées ou intellectuellement orientées vers ce qui pourrait être un système de gestion globale des délais et des contraintes (y compris budgétaire).

Lorsque j'ai eu la charge de restaurer le dôme des Invalides et de le redorer, les délais étaient extrêmement stricts ; le président de la République de l'époque voulant accueillir à Paris en 1989 le Sommet des Chefs d'État, il fallait absolument que tout soit prêt à temps. Nous avons bâti avec l'architecte, le directeur régional, le conservateur et tous les services concernés, un plan à rebours qui a permis de respecter les délais.

Je ne dis pas que certains conservateurs ne le font pas, mais il faudrait que ce soit fait de manière plus générale, d'autant que cela permettrait aussi d'éviter ce qui se passe parfois dans les conservations où, s'il est vrai que des annulations de crédits peuvent rendre parfois plus difficile la gestion des programmes, il arrive aussi qu'en fin d'année, des crédits soient encore disponibles et qu'au dernier moment, on relance l'architecte en lui indiquant qu'il reste de l'argent et qu'il lui faut rapidement prévoir d'anticiper un chantier.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : À ce sujet, je trouve assez paradoxal que l'on nous dise que les crédits sont insuffisants alors qu'ils ne sont pas entièrement consommés.

M. Jean-Pierre Bady : Il est vrai que, globalement au niveau national, les crédits ne sont pas consommés mais il existe aussi des conservations régionales qui obtiennent de bons taux de consommation de leurs crédits. Certaines échappent donc à la critique globale, et justifiée, sur la non-consommation des crédits du patrimoine.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Sur la maîtrise des coûts ?...

M. Jean-Pierre Bady : L'idée du coût d'objectif figure, en effet, dans les textes que j'ai été amené à prendre. Cela a été une longue négociation, je ne le cacherai pas, avec la compagnie des architectes en chef, car n'ayant pas le système de pénalisation qui existe pour la maîtrise d'ouvrage publique, nous voulions tout de même intégrer un certain nombre d'éléments de cette loi sur la maîtrise d'œuvre publique (MOP). Cette disposition existe donc dans les textes relatifs au patrimoine. Je ne vous dirais pas qu'elle soit toujours appliquée, dans la mesure où des relations de confiance s'établissent entre les conservateurs régionaux et les architectes ; des explications sont données ; parfois, la responsabilité incombe au conservateur régional, parfois, elle relève de l'architecte. En dehors de cas très flagrants, je pense que cette possibilité n'est pas appliquée.

Il pourrait être proposé de la revivifier et, de même, s'agissant des études préalables, de mettre des délais avec des pénalités lorsque l'étude n'est pas remise à temps. Pour l'instant, ces pénalités n'existent pas.

M. Marc Laffineur : Un dernier mot sur le problème de la non-consommation des crédits. N'est-elle pas due au fait qu'il y a tellement de subventions qui accompagnent les crédits de l'État, celles de la région, du département, obligeant chaque collectivité à attendre de disposer de tous ces éléments avant de pouvoir démarrer les travaux. En outre, pourquoi ne fonctionne-t-on pas en autorisations de programme et crédits de paiement ? Si c'était le cas, peut-être, pourrions-nous faire en sorte que l'utilisation des crédits soit meilleure.

Vous nous avez dit aussi, et nous le ressentons sur le terrain, que les architectes des monuments historiques ont trop de travail alors qu'ils nous disent de leur côté qu'ils ont des chantiers d'un montant financier très faible annuellement et qu'en conséquence, ils n'ont qu'une faible rémunération, qui ne représenterait même pas le chantier d'un collègue par architecte et par an. Tout cela est

extrêmement contradictoire. Je ne comprends pas car je restaure un château sur ma commune et je n'ai jamais vu l'architecte des monuments historiques sur le chantier, même en prévoyant des réunions six mois à l'avance avec lui.

J'ai le sentiment que la décentralisation peut pallier, en partie tout au moins, ces difficultés. J'aurais souhaité connaître votre avis sur ce point.

M. Jean-Pierre Bady : Sur la première question que vous posez concernant les autorisations de programme et les crédits de paiement, je partage l'opinion de la Cour. Des remarques ont été faites dans son rapport sur la non-consommation des crédits. Je puis vous dire que le ministère envisage actuellement des mesures de réforme. En effet, jusqu'à présent, on met en place des autorisations de programme puis il se passe ensuite un an de négociation pour bâtir la convention pluripartite et les travaux ne commencent, en fait, qu'au bout de la première année, voire d'une année et demie. La première tranche de crédits de paiement qui accompagne l'autorisation de programme n'est jamais complétement utilisée la première année. L'affaire se complique encore quand il y a des modifications de convention, pour des raisons qui peuvent être diverses, et que des avenants sont signés entre deux, trois, parfois quatre partenaires, ce qui retarde encore un peu plus le début des travaux. Actuellement, le ministère réfléchit à une solution prévoyant que le montant des crédits de paiement mis en place soit plus faible la première année et qu'en revanche, ils soient beaucoup plus rapidement mobilisables les années suivantes.

Vous m'interrogez sur la décentralisation. S'agissant des architectes en chef, je propose des mesures de décentralisation, nécessaires si l'on veut que les collectivités locales, à tous niveaux, ou les propriétaires privés soient réellement maîtres d'ouvrage de leur travaux. En principe, actuellement, la collectivité délègue la maîtrise d'ouvrage à l'État qui, en fait, l'exerce toujours. Le propriétaire privé peut demander la maîtrise d'ouvrage mais il ne le fait pas pour différentes raisons, notamment parce que, s'il est maître d'ouvrage, il doit assurer l'avance des fonds même s'il est ensuite partiellement remboursé par l'État. Le même problème se pose pour la collectivité.

J'ai été frappé par le fait que des collectivités de grande taille, n'hésitaient pas à se doter de services techniques compétents pour l'aménagement urbain et que jamais, même une municipalité comme Versailles, qui possède un très riche patrimoine dont elle est propriétaire, n'a pas de services compétents en matière de patrimoine. C'est l'État qui s'occupe des édifices propriété de la ville de Versailles. Je ne parle naturellement pas du Château.

L'idée développée dans le rapport est que, sous des formes à trouver et à préciser, soit directement par une agence, soit par un établissement public de coopération culturelle, formule récemment créée par la loi, des groupements s'établissent pour, progressivement, prendre en charge la maîtrise d'ouvrage au nom des collectivités territoriales ; la possibilité de la déléguer à l'État demeurerait, mais ce ne serait désormais plus la règle.

Il faudrait alors que la collectivité ayant la maîtrise d'ouvrage – c'est une réforme importante s'étalant sur plusieurs années – ait une plus grande liberté de choix des architectes en chef des monuments historiques. Actuellement, les architectes sont désignés par l'État dans le cadre de circonscriptions. La proposition que j'ai faite dans le rapport est de conserver le cadre territorial. Je ne suis pas favorable à l'idée du concours par projets car, selon le projet de restauration, coexisteraient différents architectes sur un même édifice. Or il faut une certaine unité. En revanche, il est tout à fait normal que le maître d'ouvrage choisisse, sur une liste de trois ou cinq architectes proposés par l'État, celui qui mènera les travaux sur tel édifice du département ou de deux à trois départements. Serait ainsi introduit un peu de concurrence entre architectes car, même si l'État lui propose les noms, la collectivité se renseignera et saura si tel ou tel architecte respecte les délais, est compétent, présent, moins coûteux... Cela aidera au choix. C'est aussi une réponse aux problèmes de délais.

M. Marc Laffineur : Sur la contradiction que nous avons ressentie entre le fait que les architectes des monuments historiques aient énormément de travail et qu'ils nous disent qu'ils ont peu de chantiers et sont peu rémunérés car ils ont moins d'un collège de travaux par an et par département, qu'avez-vous à nous dire ?

M. Jean-Pierre Bady : Je pense que la Cour des comptes a entrepris un travail important afin de mieux connaître les rémunérations des architectes en chef des monuments historiques. Lors de l'enquête de mon collègue, M. Sable, il a été demandé un certain nombre d'indications sur les

rémunérations. La direction centrale n'a pas pu fournir ces renseignements car la maîtrise d'œuvre est très déconcentrée. Ce sont les directions régionales qui passent les commandes précises et la direction centrale ne possédait pas d'indications sur le sujet, sauf pour les monuments de l'État.

La première mesure préalable serait de connaître précisément les rémunérations au titre de la maîtrise d'œuvre publique. Certains architectes gagnent très bien leur vie, surtout les plus compétents. Celui qui a restauré l'Opéra de Paris, le même qui a restauré le Parlement de Bretagne, est un architecte à la fois très compétent, efficace et recevant des rémunérations qui lui permettent de faire fonctionner son cabinet car ce n'est pas sa rémunération personnelle à laquelle il faut songer, c'est à celle de l'ensemble de ses collaborateurs. D'autres architectes, hélas, moins équipés et moins performants gagnent moins bien leur vie parce que leurs études sont plus longues à réaliser, leurs travaux sont moins suivis. D'autres enfin commencent difficilement leur carrière et sont amenés à s'endetter les premières années. Je pense que le président de la Compagnie des architectes en chef vous a indiqué une moyenne.

Quand j'étais directeur du patrimoine, j'ai essayé de connaître ces chiffres. J'ai obtenu quelques éléments de la part d'un certain nombre d'architectes qui, spontanément, me les ont donnés mais cela remonte à 1986-1990. Ces chiffres ne sont plus d'actualité. Si on veut en savoir plus, je pense qu'une enquête est à mener très officiellement sur cette question.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Avant de passer à des points plus précis concernant l'ACMH et l'ABF, leur statut et la façon dont on pourrait recadrer tout cela, je reviens sur la maîtrise du temps et la maîtrise des coûts. Si je comprends bien, en fait, vous focalisez l'attention de celui qui voudrait améliorer le système sur l'organisation de l'État déconcentré, notamment de ses conservateurs et de ses inventaires ?

M. Jean-Pierre Bady : Je dis que la responsabilité est partagée. Il me semble qu'il y a une insuffisante programmation des services de l'État et aussi une responsabilité des architectes.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : C'est clair. Ne pourrait-on pas estimer que pour bien prendre une décision d'inscription, voire de classement, cette étude préliminaire que vous évoquiez devrait pas être obligatoire ? Ce que vous appelez le volet préliminaire de l'étude préalable ne devrait-il pas être fait avant même le classement ? Ne pas connaître les travaux à faire et leur degré d'urgence avant le classement et l'inscription, cela me paraît normal, mais ne pas avoir collecté les informations scientifiques, historiques, artistiques, culturelles sur un bâtiment dont on envisage l'inscription ou le classement me paraît tout à fait dommageable.

M. Jean-Pierre Bady : Ce document existe cependant au moment de la protection. Un rapport est réalisé par un documentaliste qui réunit toute la documentation disponible concernant l'histoire et l'état présent du monument. Y figurent quelques renseignements sur les travaux à mener. La commission régionale de protection des sites (CRPS) ou la commission supérieure prend une décision aussi en fonction de l'urgence et pas simplement en fonction de l'intérêt historique ou architectural. Parfois l'urgence des travaux à réaliser justifie la protection. C'est sans doute contradictoire mais c'est parfois ainsi que cela se passe.

L'étude préalable actuellement menée par les architectes est plus complexe que l'étude documentaire établie en vue de la protection et fait appel au maximum de renseignements disponibles. Une des propositions du rapport vise à faire en sorte qu'avant toute mesure de protection, un dossier complet soit établi en collaboration avec les propriétaires, car il arrive souvent que les documentalistes réunissent des documents à la demande du propriétaire et que celui-ci, collectivité publique ou propriétaire privé, ne sache plus ensuite ce qui se passe pendant deux ans. Je souhaiterais donc que la collectivité publique ou le propriétaire privé soient davantage associés à l'élaboration de ce document et puissent même remettre un avant-projet de document. Je pense qu'ainsi, la décision de protection se fera en meilleure association, en tout cas, dans un délai plus bref, à mesure que les documents auront été réunis.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Ne pourrait-on pas imaginer que le système serait plus efficace, le travail de programmation plus éclairé, que les collectivités locales entreraient dans le dispositif que vous préconisez et que nous sommes nombreux à attendre, si pour instruire une inscription ou un classement, il est nécessaire d'avoir ce dossier historique, artistique et culturel complet et, pourquoi pas, une fiche d'état du bâtiment précisant son état sanitaire et ses besoins de restauration ? Cela

permettrait d'inscrire ou de classer en connaissance de cause, de traiter l'urgence, et au-delà de l'urgence, de connaître, quand on inscrit ou que l'on classe, les coûts que cela représente.

M. Jean-Pierre Bady : Je n'ai rien à ajouter à ce que vous dites...

M. Yves Deniaud, Président : Comme le rythme des classements ou des inscriptions s'est ralenti et pour cause – le patrimoine ne s'étend pas à l'infini et l'essentiel du patrimoine le plus ancien est aujourd'hui couvert – en général, les travaux ont lieu sur des bâtiments dont le classement remonte à cinquante ou cent ans et, même si le travail a été bien fait, cela n'a plus rien à voir avec l'état du bâtiment au jour où l'on envisage les travaux.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Pour ma part, j'ai vu passer pas mal d'études préalables à Nancy. La partie historique, archéologique et artistique est très lourde dans ces études préalables et, de ce point de vue, je ne pense pas qu'il y ait de grandes modifications en trente ans. Par ailleurs, cela permettrait peut-être de ne pas attendre trente ans quand il est utile d'agir plus vite.

Les ABF nous ont dit qu'ils passaient beaucoup de temps à remplir des fonctions régaliennes, que la masse des avis, conforme ou simple, à rendre est vraiment imposante. C'est incontestablement une fonction essentielle, mais il est vrai qu'elle leur laisse peu de temps et les met sous pression. Mais quand on leur demande pourquoi ils n'arrêtent pas leur maîtrise d'œuvre, ils répondent qu'il est important de garder la main pour rendre un avis avisé...

Pendant ce temps, beaucoup constatent que l'État est assez négligent avec son propre patrimoine. Ne pourrait-on imaginer un système dans lequel on retirerait les maîtrises d'œuvre d'entretien de patrimoine – et *a fortiori* les maîtrises d'œuvre de type libéral – aux architectes des bâtiments de France ? Ils rempliraient une vraie mission publique en rendant les avis et, éventuellement, ils prendraient en charge les travaux sur le patrimoine de l'État du côté du maître d'ouvrage. Cette solution ne permettrait-elle pas de clarifier leur fonction dans la chaîne publique et de maintenir, néanmoins, leur pratique d'architecte ?

M. Jean-Pierre Bady : Votre question va dans le droit-fil de mes propositions, même si celles-ci ne sont pas actuellement acceptées par les architectes des bâtiments de France.

Je propose, s'agissant de la fonction régaliennne de l'ABF, de réduire le nombre d'avis qu'ils sont conduits à rendre, tout en conservant l'avis conforme. De ce point de vue, l'article 112 de la loi démocratie de proximité offre la possibilité d'appel sur la décision de l'architecte aux abords d'un monument historique, appel confié à une section de la CRPS. C'est un progrès que la commission que je présidais n'a pas souhaité remettre en cause. Au contraire, elle a souhaité élargir la possibilité d'appel de la décision.

Vous évoquiez les « oukases » des ABF et vous aviez raison : dans beaucoup de cas, leurs décisions s'imposent sans explications suffisantes. En conséquence, l'une des propositions du rapport est que toutes sortes d'informations préalables sur les conséquences d'un éventuel projet soient données, par exemple, à l'occasion de l'élaboration du plan local d'urbanisme. Un certain nombre d'éléments patrimoniaux y sont inscrits. Il serait intéressant que l'architecte donne son avis sur l'entretien et la restauration de tel ou tel élément, sans que ce soit trop précis mais en établissant néanmoins une sorte de cahier des charges de l'entretien des bâtiments aux abords d'un monument historique classé. Cette orientation pour un pouvoir régalien de l'ABF, maintenu mais mieux expliqué, avec une possibilité d'appel développée, plus de pédagogie et des comptes rendus annuels par exemple auprès des élus locaux ou des associations à qui ils feraient le bilan de leur action, me paraît tout à fait nécessaire.

Pour en venir à la fonction de maîtrise d'œuvre, les ABF y sont très attachés. Comme ils ont dû vous le dire, ils considèrent qu'ils ne peuvent exercer la fonction régaliennne que s'ils ont la fonction d'entretien.

Je ne partage pas ce point de vue, et même si j'ai proposé des solutions souples, avec des calendriers, la commission qui était aussi composée d'élus locaux et d'experts, professeurs ou autres, considère que cette maîtrise d'œuvre de l'entretien pourrait être exercée par les architectes du Patrimoine qui ont été sélectionnés pour entrer à l'École de Chaillot et y ont suivi deux ans de formation, même s'ils n'ont pas réussi les concours d'ABF ou d'ACMH. La seule objection réside dans le fait qu'ils ne sont pas également répartis sur le territoire.

Mon idée serait que l'entretien des bâtiments classés appartenant aux collectivités locales relève de celles-ci et soit confié à des architectes du Patrimoine, ou à des fonctionnaires territoriaux. Pourquoi les grandes collectivités locales ne recruteraient-elles pas des architectes territoriaux ? D'où la mention qui a été faite au cours de l'audition précédente du développement d'une filière territoriale à laquelle l'École de Chaillot n'avait jamais pensé. J'ai donc développé ce point dans mon rapport car il serait peut-être utile à des collectivités locales importantes de se doter de services d'entretien avec des architectes formés pour cela. Les ABF garderont la main parce qu'ils continueront à assurer l'entretien des bâtiments classés appartenant à l'État.

Il est vrai qu'ils perdraient l'occasion de rencontrer les maires et les présidents des collectivités locales avec lesquels, dans un certain nombre de cas, ils nouent d'assez bonnes relations, car la tournée au titre de l'entretien permet de conseiller le maire. Cette fonction peut aussi, dans la mesure où ils sont débordés de travail, s'exercer par des tournées au titre du pouvoir régalién qui doit être expliqué et donner des informations.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Sur les architectes en chef, vous avez clairement évoqué le sujet, quant à leur démographie, quant à l'assouplissement de la règle territoriale...

M. Jean-Pierre Bady : Si je puis ajouter un élément, il est urgent de modifier le système selon lequel certains ACMH sont inspecteurs généraux de leurs collègues ACMH. Le rapport Cailleteau avait fait des propositions, que j'ai reprises dans le rapport que j'ai remis à M. Aillagon.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : J'allais venir à cette question de l'inspection. Le ministère de la Culture a une compétence d'architecture qui s'est étendue, notamment avec l'entrée des écoles d'architecture dans son portefeuille et l'on a un système d'inspection des ACMH qui est surprenant. Vous n'êtes pas le premier à le dire. On a, de plus, des ABF qui se plaignent de ne pas avoir un vrai corps d'inspection. Ne serait-il pas temps pour ce ministère d'avoir un corps d'inspecteurs généraux dédié à l'architecture et qui ait une assiette plus large que telle ou telle catégorie très particulière de personnel ? N'y a-t-il pas la place pour un vrai corps d'inspection de l'architecture qui s'occupe des ABF, des ACMH et des écoles et qui inspecte, sous différents aspects, la question architecturale ? Vous n'empêchez pas, en limitant un corps d'inspection à un corps d'action, que des liens se créent, surtout si le corps est restreint à une catégorie peu nombreuse.

M. Jean-Pierre Bady : Ce sera le premier point sur lequel je ne serai pas d'accord avec vous. Vous parlez des écoles d'architecture. À mon avis, l'inspection d'une école nécessite des connaissances pédagogiques qui ne sont pas celles d'un inspecteur qui analyse tel édifice moderne ou ancien. L'inspection de la pédagogie d'une école d'architecture est une fonction spécifique. Par ailleurs, s'agissant d'inspecteurs dédiés à l'architecture contemporaine, je vois mal les grands architectes contemporains, même les moins connus, vouloir se soumettre à de tels inspecteurs. De quel droit ? Comment seraient-ils recrutés ? Il existe déjà des commissions qui permettent de choisir et éventuellement d'améliorer les projets. J'imagine assez mal une fonction spécifique d'inspection de projets contemporains.

En revanche, compte tenu d'une certaine spécificité des monuments historiques, qu'une inspection générale plus orientée sur les travaux des monuments historiques soit créée, c'est à voir. Votre idée correspond à celle de la DAPA en faveur d'une inspection générale de l'architecture du patrimoine, mais pas des écoles d'architecture. L'inspection actuelle ne fonctionne pas bien ; elle comporte des inspecteurs architectes qui s'occupent davantage de ZPPAUP, des secteurs sauvegardés, des inspecteurs des travaux, qui sont bien utiles, à condition qu'ils aient abandonné leurs chantiers, des inspecteurs historiens de l'art qui doivent être davantage écoutés et associés aux propositions des architectes inspecteurs. Je tiens beaucoup à insister sur cette distance, qui leur permettrait d'être inspecteurs sans être pris par des travaux : tantôt ils sont l'un et l'autre, tantôt les élus locaux ne les voient ni en tant qu'inspecteur, ni en tant qu'architecte.

M. Yves Deniaud, Président : Vous nous avez parlé des architectes, que pouvez-vous nous dire sur les vérificateurs ?

M. Jean-Pierre Bady : Je n'ajouterai rien à ce qu'a observé la Cour sur ce point ni à la réponse du ministre de la Culture mise en annexe du rapport. Ils ont une fonction trop proche, à mon sens, de celle des architectes en chef. Il me semble qu'il faudrait en venir à un système où il y ait de vrais économistes de la restauration à la disposition des maîtres d'ouvrage, c'est-à-dire qu'une collectivité

locale puisse avoir les moyens de faire vérifier les coûts des travaux de l'architecte, qu'elle aura choisi, par un cabinet ou un vérificateur, qui abandonnerait son statut actuel, trop proche de l'État. L'État pourrait ainsi faire appel à un cabinet d'économistes pour vérifier les travaux de l'architecte du point de vue des coûts à prévoir.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Dernière question : l'article 111 de la loi relative à la démocratie de proximité prévoyait la possibilité d'une expérimentation concernant les procédures d'inscription, de classement et, éventuellement, la participation aux travaux d'entretien de ces bâtiments. À votre connaissance, cette procédure a-t-elle été mise en œuvre ? Si oui, qu'avez-vous pu avoir comme retour sur la mise en œuvre de cette procédure ?

M. Jean-Pierre Bady : Il n'y a pas eu de mise en œuvre des procédures prévues par l'article 111 de la loi « démocratie de proximité » parce que les projets qui auraient pu être présentés par les collectivités à différents niveaux, devaient être accompagnés de conventions cosignées par l'État et les collectivités locales. Cette procédure de convention n'a pas été appliquée.

Il est vrai aussi qu'est arrivé le nouveau Gouvernement qui a préféré adopter une autre méthode consistant à chercher à quel niveau de collectivité pouvait être décentralisée telle ou telle compétence : la protection devait-elle être au niveau de la collectivité ou doit-elle rester à l'État ? Certains types de travaux peuvent-ils être confiés à la maîtrise d'ouvrage des collectivités ? C'est le travail qu'a réalisé la commission que j'ai présidée, et donc il n'y a pas eu d'application de l'article 111.

Le Premier ministre a repris à Rouen un certain nombre de thèmes du rapport que j'ai déposé, dont un sous la forme d'une expérimentation : les crédits de travaux sur des édifices n'appartenant pas à l'État ne devraient-ils pas être confiés, sous la forme d'une dotation, à une collectivité locale ? Dans l'affirmative, le niveau départemental ou le niveau régional est-il le plus adapté ?

Dans l'idée du rapport, c'est plutôt la région qui recevrait cette dotation, qui ferait la programmation et affecterait les crédits. Le Premier ministre en a annoncé le principe mais l'a lié à la formule de l'expérimentation. Si le débat au Parlement confirme les propositions, il y aura, sans doute, une expérimentation sur ce point. Le préalable, dans le domaine législatif qui est celui de l'Assemblée nationale, est d'abroger l'article 111 qui est « périmé », si j'ose dire, par rapport à la pratique, qui n'a pas eu lieu, et aux éventuels projets législatifs du Gouvernement.

M. Yves Deniaud Président : S'il n'y a plus de question, il me reste à remercier la Cour car nous avons beaucoup progressé grâce à ses observations. Si je puis me permettre, Monsieur le Rapporteur, il serait bon d'éclaircir ces questions de rémunération grâce aux travaux écrits de la Cour. Puisque nous n'avons pas eu de réponses claires de la part des intéressés, cela devrait être exposé clairement dans votre rapport. Il me semble naturel que ces informations soient rendues publiques, dans la mesure où il s'agit des rémunérations de fonctionnaires de l'État.

Auditions du 27 mars 2003 :

a) 9 heures : **M. Jean-Paul Demoule, président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives, et Mme Marion Julien, directrice générale**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président.

M. Yves Deniaud, Président : Nous sommes heureux d'accueillir M. Jean-Paul Demoule, président de l'INRAP et Mme Marion Julien, directrice générale, accompagnés de M. Brice Lannaud, son adjoint.

Je laisse la parole à Laurent Hénart, Rapporteur, qui a des questions pertinentes et pointues à vous poser.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : La première question aura trait à la situation actuelle. Votre établissement a été créé au 1^{er} février 2002 et nous sommes aujourd'hui dans une situation de blocage et de difficultés qui, pour une part est expliquée par la réduction de 25 % de la taxe dont vous recouvrez le produit, mais qui ne peut s'expliquer uniquement par cette réduction. Il y a forcément un effet retard lié aux délais de prescription et de réalisation de diagnostics, puis de prescription et de réalisation des fouilles. Aussi, la réduction de la redevance n'est pas immédiatement perceptible dans votre budget.

Quelle analyse portez-vous sur la mise en place de l'INRAP ? Quelles sont les difficultés rencontrées depuis le 1^{er} février 2002 ? Comment expliquez-vous la situation présente de votre établissement ?

M. Jean-Paul Demoule : Il faut garder à l'esprit que la situation de l'archéologie préventive n'a pas été réglée pendant de longues années. En une vingtaine d'années, il y a eu de nombreux rapports constatant effectivement les problèmes d'organisation, la faible légalité du système réglementaire sur lequel était payé le prix des fouilles par les aménageurs. On hérite de cette situation que la cour des comptes a dénoncée à plusieurs reprises.

L'année 2002 a été une année de mise en œuvre d'une nouvelle politique selon laquelle, conformément à la convention de Malte, l'archéologie a été clairement définie comme une activité de recherche, confiée à un établissement public de recherche, mais dans le cadre d'un monopole encadré puisque l'établissement public est invité, de par la loi, à collaborer avec les autres institutions ; ce que nous avons évidemment fait. Les problèmes que nous avons rencontrés sont de trois ordres. Premièrement, il y a eu le fait que, d'une certaine manière, la loi a été victime de son succès : il y a eu beaucoup plus de prescriptions de la part des services régionaux d'archéologie (SRA) au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) qu'auparavant et par rapport aux capacités d'intervention de l'INRAP et des autres intervenants, comme les archéologues de collectivités territoriales.

Deuxièmement, la redevance d'archéologie préventive avait été, d'une part calculée au plus juste, mais en même temps, on s'est également aperçu – ce qui était sans doute inévitable dans une année de rodage – qu'elle était inégalement répartie. C'est-à-dire que 80 % des aménageurs paient moins qu'avant, 5 % paient environ la même chose et 15 % paient plus. Parmi ces derniers, figurent les petites communes rurales qui ont fait des types d'aménagement non susceptibles d'être exonérés ou plafonnés – comme c'est le cas pour les logements –. Il y a évidemment eu des protestations compréhensibles qui, dans le système antérieur, pouvaient simplement être réglées par le biais de subventions. Le nouveau système n'avait pas étudié la possibilité de subventions.

Durant l'été 2002, on a effectivement eu affaire à plusieurs protestations de la part de communes, lesquelles ont été relayées naturellement par les parlementaires. En même temps, la loi a certainement été mise en place avec un certain défaut de communication, qui tient aussi au fait que le premier semestre 2002 s'est déroulé dans un contexte de campagne électorale. Il n'y a donc eu ni accompagnement, ni explications politiques auprès des préfets ou des élus. Il y a donc eu un sentiment

d'incompréhension de la part de certains élus, amplifié par le fait que, comme il y avait plus de prescriptions, on a forcément augmenté mathématiquement le nombre de mécontents.

C'est tout l'ensemble de ces faits qui, en réalité, si on les regardait à froid, pourrait être réglé techniquement...

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Pourriez-vous nous rappeler l'augmentation du nombre de prescriptions, tant de diagnostics que de fouilles ?

M. Jean-Paul Demoule : C'est un quasi-doublement.

Mme Marion Julien : 1 900 opérations en 2001 et 4 200 prescriptions en 2002, dont environ 3 800 diagnostics et 400 fouilles.

M. Jean-Paul Demoule : Pour en terminer, ces différents problèmes techniques auraient sans doute pu être réglés à froid. C'est pourquoi la loi prévoyait, selon la suggestion du rapporteur au Sénat, M. Legendre, qu'un rapport devait être remis au Parlement à la fin de l'année 2003 pour faire la liste des éventuels et inévitables dysfonctionnements observés dans une année de rodage. Sans même attendre cette échéance, nous nous sommes retrouvés dans une situation très complexe et délicate.

Finalement, comme nous n'avons plus de budget, les crédits dont nous disposons sont reconduits de mois en mois dans le cadre des douzièmes provisoires. Nous ne pouvons pas engager de personnels supplémentaires quand il y a des opérations plus importantes à un moment donné. Actuellement, un certain nombre d'opérations sont bloquées, d'où l'impression que l'INRAP ne peut pas remplir sa mission, alors que c'est le résultat de cette situation.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Et votre conseil d'administration ?

M. Jean-Paul Demoule : C'est un fait supplémentaire dont nous ne sommes pas responsables. Le conseil d'administration prévoit deux représentants des élus locaux : un maire, et son suppléant, et un membre de conseil général, et son suppléant. Les deux associations d'élus ne nous ont communiqué les noms des personnes choisies qu'à l'extrême fin de l'année 2002, alors même que l'INRAP a été mis en place au 1^{er} février 2002, et ce malgré des demandes réitérées du ministère de la Culture via le ministère de l'Intérieur.

En tant que président de ce Conseil d'administration, je suis préoccupé. Nous sommes dans une situation tout à fait anormale due à cette désignation tardive. Comme notre établissement est sous la double tutelle des ministères de la Recherche et de la Culture, nous attendons que les nominations soient effectivement arrêtées pour pouvoir réunir le Conseil d'administration.

M. Yves Deniaud, Président : Vous avez dit que vous fonctionnez par douzièmes provisoires et que vous n'avez plus de budget. Pourquoi ?

M. Jean-Paul Demoule : Je laisse la parole à la directrice générale.

Mme Marion Julien : Tout simplement parce que, compte tenu de l'incertitude créée par les problèmes que nous avons signalés concernant le rendement de la redevance que nous avons pu observer dès le début de l'automne de l'année dernière, et compte tenu des problèmes créés par la réduction de 25 % qui est venue s'ajouter à cette difficulté, le ministère des Finances a considéré qu'il n'était pas possible, dans ces conditions, d'approuver un budget « prévisionnel » définitif, alors même que l'on remettait sur la table un projet de réforme du système de financement de l'archéologie.

Il n'y aura donc pas, me semble-t-il, du point de vue de Bercy, de budget de l'établissement public, tant que le système de financement de l'archéologie préventive n'aura pas été réformé. Nous avons bien sûr présenté un projet de budget à la fin de l'année dernière, mais les événements ont fait qu'il est pour l'instant en attente.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Pourriez-vous préciser, au-delà du volume de prescriptions de diagnostics et de fouilles qui s'est accru et que vous nous avez rappelé, les missions qu'accomplit l'INRAP alors que l'AFAN ne les remplissait pas et expliquer en quoi cela implique, de votre point de vue, un développement des effectifs entre l'INRAP d'aujourd'hui et l'AFAN d'hier ?

Étant donné que c'est un lié, puisque c'est un jeu à trois, je souhaite avoir votre point de vue sur les « prescripteurs », c'est-à-dire les services régionaux d'archéologie, qui conseillent le préfet de région dans son travail de prescription.

M. Jean-Paul Demoule : La différence entre l'ancienne AFAN et l'INRAP est radicale. L'AFAN était une agence de moyens développée d'ailleurs dans des conditions un peu curieuses qui ont été dénoncées par les nombreux rapports successifs. À l'origine, c'était une association fondée par le ministère de la Culture pour pouvoir avancer de l'argent aux archéologues bénévoles qui faisaient des chantiers et qui, au début des années 1970, étaient en nombre relativement important. Puis leur nombre a progressivement diminué du fait, à la fois du vieillissement et la professionnalisation de l'archéologie. C'était donc une agence de moyens par laquelle transitait l'argent versé par des aménageurs, lequel permettait d'engager du personnel. C'est tout.

Le reproche à ce système était double :

- premièrement, il avait effectivement une légitimité juridique faible, notamment au plan de la perception des sommes consacrées aux opérations de terrain ;
- deuxièmement, il était d'un faible rendement, eu égard aux sommes versées, puisqu'il ne pouvait pas y avoir de politique scientifique menée par ce qui était une simple structure associative.

D'où la suggestion faite à de nombreuses reprises par différentes institutions de créer un établissement public de recherche, c'est-à-dire qui fasse en sorte que les fouilles ne soient pas simplement une collecte d'objets archéologiques mis en boîte et stockés dans des hangars, mais qu'elles soient – comme le rappelle la convention de Malte – une activité scientifique ; il faut savoir ce que l'on cherche pour effectivement le trouver.

Différentes options peuvent être prises sur une fouille en fonction des connaissances déjà acquises. Surtout, il faut diffuser les résultats auprès de la collectivité, à la fois de la communauté scientifique sous forme de publications et auprès du grand public sous forme d'expositions, ou toutes autres formes de diffusions. Dans l'ancien système, tout cela n'existait pas, d'où le mécontentement tout à fait compréhensible des aménageurs et des élus, entre le niveau des sommes versées et l'absence de rendu.

L'établissement public, lorsqu'il a été mis en place, à la différence de l'AFAN, a donc trois principaux postes budgétaires en plus :

- le premier poste concerne tous les coûts de terrassements dans la mesure où, auparavant, non seulement des sommes étaient directement versées par l'aménageur à l'AFAN, mais il y avait toute une série de coûts cachés puisque l'aménageur mettait souvent à disposition des engins mécaniques et toute une infrastructure de chantier. Dès lors que le financement est assuré par un impôt, celui-ci est censé couvrir l'intégralité des dépenses de l'aménageur et donc fait apparaître les coûts cachés. Les terrassements en représentent une partie importante ;
- s'agissant d'un établissement public de recherches, il doit très concrètement faire de la recherche, c'est-à-dire donner aux agents du temps et des moyens de recherche qui n'existaient pas avant. D'ailleurs, nous ne le faisons souvent pas seuls, mais dans le cadre d'accords de convention avec le CNRS, les universités ou les archéologues de collectivités territoriales ;
- en tant qu'établissement public, l'INRAP est soumis à toute une série de nouvelles contraintes ou charges auxquelles échappait une association de droit privé, concernant notamment les marchés publics, l'agence comptable, un service juridique, la fiscalité, *etc.*

Je demande à la directrice générale de compléter sur ce point, avant de revenir sur la deuxième question concernant nos relations avec les prescripteurs.

Mme Marion Julien : Concernant les nouvelles missions, il faut savoir que le dispositif de mise en œuvre de l'archéologie préventive a très fortement changé. Dans l'ancien système, l'AFAN exécutait un projet qui était défini par les services de l'État. Or, dans le nouveau système, les services de l'État, dans leurs prescriptions, définissent un objectif scientifique, et c'est l'établissement public qui doit déterminer l'opération qui va permettre d'atteindre cet objectif. Cela constitue véritablement une mission nouvelle puisque l'établissement public est aujourd'hui en charge de la définition des projets d'opérations archéologiques, ce qui n'était pas le cas précédemment. Cet élément nouveau a

naturellement conduit à engager une réorganisation relativement importante de nos équipes et à mettre en place un encadrement scientifique beaucoup plus important que celui qui existait précédemment.

L'établissement public a un rôle de conception des opérations qui n'était pas le sien dans le cadre de l'AFAN, rôle qui exige de réunir des compétences qui ne soient pas purement scientifiques mais qui soient aussi d'organisation de l'activité scientifique. Ces compétences doivent bien sûr être tenues par des archéologues qui, d'une certaine façon, ne font pas simplement du terrain mais de l'organisation de la science. C'est une mission nouvelle, importante en termes d'organisation des équipes, de formation des personnels, qui a sensiblement bouleversé le mode de fonctionnement et bien entendu, les relations avec les services de l'État.

La deuxième mission concerne l'exploitation des données, point déjà développé par le président.

La troisième mission nouvelle concerne la valorisation. Après huit mois d'existence, nous ne pouvons avoir un bilan très important sur ce point. C'est un travail de grande ampleur, mais il est certain que c'est un point excessivement important qui doit être développé à la fois auprès du grand public et des collectivités territoriales.

M. Jean-Paul Demoule : Je souhaite revenir sur le deuxième point de votre question qui concernait les rapports avec les organismes prescripteurs. Auparavant, les services régionaux d'archéologie des DRAC avaient trois actions dans le cadre de l'archéologie préventive :

– ils instruisaient les dossiers pour détecter là où il y avait une certitude ou une présomption de sites archéologiques ;

– ensuite, ils allaient faire un travail de négociation auprès de l'aménageur pour lui expliquer à la fois en quoi c'était important – l'aménageur découvrait souvent le problème de l'archéologie – et convenir du coût global. D'ailleurs, nos collègues se plaignaient beaucoup de tout cet aspect de leur mission auquel ils n'avaient pas du tout été formés, notamment en ce qui concerne la négociation financière. D'autant qu'on leur faisait remarquer, en juste titre, qu'il n'y avait pas de légitimité forte à les faire payer ;

– enfin, ils définissaient également le cahier des charges de l'opération.

Comme vient de le dire la directrice générale, cette troisième mission incombe maintenant à l'INRAP, d'où un surcroît de temps de travail et de compétences pour nous. La première est toujours à leur charge et, au milieu, ce travail de négociation ne se fait plus puisqu'il est encadré par la loi et la redevance. Comme cela a été souligné à juste titre dans le rapport de M. Van Der Malière, la disparition de cette phase d'explication, au profit, pour l'aménageur, de la simple réception d'un arrêté de prescription et d'une feuille d'imposition, est une composante importante de la crise actuelle.

Pour en terminer, il y a eu transfert de charges concernant la définition de l'opération archéologique. En ce qui concerne les prescriptions – c'est la difficulté de la première année – il y en a eu trop par rapport aux capacités de travail de l'INRAP et des autres intervenants potentiels. C'est un problème d'ajustement qui était sans doute inévitable dans une année de mise en place. Dès les premiers mois, nous avons commencé à avoir des rencontres très régulières sur le terrain, dans chaque région, entre les responsables locaux de l'INRAP et les responsables des services régionaux de l'archéologie, ainsi qu'à un niveau national, pour arriver à un ajustement progressif et raisonnable des prescriptions et des capacités opérationnelles.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous avez évoqué la taxe. Combien de personnes avez-vous dû recruter ou combien de personnes sont-elles affectées à ce système de calculs et de collecte des redevances ? Quel est votre avis sur les modalités de calculs ? J'ai bien compris que cela avait douloureusement remplacé la concertation et la facturation. Au-delà, il serait intéressant de voir quel coût cela représente et avoir votre avis sur le calcul.

M. Yves Deniaud, Président : J'ajouterais simplement cette question : combien y a-t-il au total de personnes employées avant et après la loi de 2001 ?

M. Pierre Méhaignerie : J'ai rarement vu un texte qui conduise à autant de réactions négatives. Depuis son adoption, des députés de tous les groupes demandent, dans les couloirs de l'Assemblée, de « supprimer cette c... de texte » – je reprends exactement les termes – toutes sensibilités comprises.

J'estime donc que vous avez mis tout le monde contre vous par le mépris vis-à-vis des collectivités, l'absence d'information, la centralisation. Franchement, je l'ai vu dans le département d'Ille-et-Vilaine : lorsque l'élu reçoit la facture, elle mériterait d'être un peu expliquée. Certains disent que refuser cette redevance, c'est faire triompher la loi du profit. C'est trop facile à dire. J'estime que l'application de ce texte a été quelque chose d'inconvenant, de méprisant et d'incroyablement néfaste.

D'autre part, en vertu de quoi faut-il aujourd'hui un monopole public ? J'estime que c'est ce genre de texte qui crée des relations extrêmement pernicieuses entre la base et les structures administratives. Un monopole public de ce type, appliqué dans de telles conditions, est inadmissible. Je ne parle pas des cas de certains élus qui, pour un lotissement de 15 logements, recevaient des factures de deux millions de francs, sans explication !

Et pourquoi éliminer les bénévoles et les collectivités locales ? Pourquoi avoir un service centralisé qui passe par un monopole public ? Je tiens à vous exprimer l'insatisfaction de toutes les sensibilités du Parlement sur les conditions d'application de ce texte.

M. Jean-Pierre Brard : Quand on connaît la placidité de notre président de la commission des finances, on peut déduire du ton utilisé la colère que génèrent ces pratiques. Je m'y associe.

Il se trouve que dans ma ville, en ce moment, j'ai un problème de ce type. Personne ne sait combien de temps cela va durer parce que, face à nous, nous avons des gens arrogants, indifférents, absents.

La loi du profit ! Pour moi, c'est une opération de logement social qui est bloquée. Par la conduite – je ne dirai pas de nos « interlocuteurs » que l'on ne voit jamais – de ces gens qui prétendent parler au nom de l'intérêt général, la finalité du programme de logements sera changée par la volonté, ou plutôt par l'incurie, de ronds-de-cuir dans la mesure où les coûts supplémentaires sont tels que le programme original ne pourra être réalisé. Évidemment, les personnes qui s'occupent de cela s'en fiche comme de leur première chemise !

Quel irrespect pour l'intérêt général dont nous sommes jusqu'à nouvel ordre les seuls garants, nous élus, et non pas des fonctionnaires – aussi compétents soient-ils – qui doivent être respectueux des règles morales de la République ! Mais ils ne le sont pas ! Jusqu'à présent, l'indifférence au coût supporté par la collectivité est absolue. Nous nous trouvons face à des gens qui n'ont pas de contraintes, pas de délai. On ne sait pas quand leur bon plaisir permettra de redémarrer enfin le chantier. Ce n'est pas le fait qu'il y ait monopole ou non qui me choque, mais l'arrogance, l'irresponsabilité, et l'indifférence.

Je pense que ce qui va arriver à cette honorable institution, c'est ce qui est arrivé aux États-Unis, à l'équivalent de notre direction générale des impôts : dans la mesure où nous sommes tous d'accord, à l'occasion d'un amendement parlementaire, ces personnes vont disparaître d'un coup.

Le travail qui est fait n'est pas inutile, même si, près de chez moi, on n'a trouvé que des débris de vaisselle mérovingienne. Dans une expérience précédente, dans un terrain qui avait déjà été tourné et retourné plusieurs fois, on nous a obligés à faire des fouilles pour un escalier mécanique de métro. Ce n'est pas une galéjade : on a trouvé une vieille boîte de Coca-Cola ; cela nous a coûté 500.000 francs. On aurait pu l'envoyer au musée. Au prix qu'elle a coûté, elle en est digne !

Je voudrais que nos interlocuteurs comprennent le ras-le-bol qu'ils ont généré. À n'en pas douter, il va se passer quelque chose. Quand on réussit à faire un tel consensus contre soi, comment continuer de prétendre que l'on peut avoir raison contre les représentants de nos concitoyens qui, seuls, ont la légitimité du suffrage universel ?

M. Gilles Carrez : Puisque l'on en est à l'évocation des souvenirs, j'étais également présent en 2001. Quand on a vu débarquer ce texte avec cette philosophie extraordinaire, – c'est d'ailleurs le rêve de tout fonctionnaire – : premièrement, je crée un établissement public ; deuxièmement, je lui confère un monopole et troisièmement, je lui invente une taxe que je peux administrer de façon unilatérale et quasi discrétionnaire ; que rêver de mieux !

À l'époque, nous avons mis en garde – autant qu'on l'a pu – sur les effets pervers de ce texte. Il m'avait été répondu qu'il ne fallait pas trop s'inquiéter et que, finalement, la taxe ne pèserait pas trop parce que l'on était raisonnable sur les travaux d'aménagement. J'ai souhaité suivre très précisément les choses sur le terrain.

Il se trouve que juste à côté de ma circonscription se développe depuis une vingtaine d'année une ville nouvelle, Marne La Vallée, où avait été élaboré – c'était une première – et c'est la bouteille de Coca-Cola de Jean-Pierre qui m'y fait penser – lors de l'implantation du projet Disney, un protocole qualifié d'exemplaire avec les archéologues ; protocole entre l'État, l'AFAN, l'établissement public d'aménagement et la société Disney avec un financement qui paraissait tout à fait exceptionnel puisqu'il portait sur 500 hectares à aménager et sur 120 millions de francs.

Depuis une dizaine d'années, dans ce secteur, il y avait une approche systématique qui donnait satisfaction à chacun. Sur les mêmes terrains, pour les mêmes travaux d'aménagement, dans le secteur IV de la ville nouvelle, avec le nouveau système, on est brutalement passé d'un coût de 1 à 4 pour l'aménageur ! Celui-ci poursuit aussi un intérêt public et général parce qu'il faut construire de l'habitat, alors que l'on est dans une région où l'on en manque terriblement. Il faut faire venir des entreprises et l'équilibre habitat /emploi est indispensable. Il faut réaliser des équipements. Tout cela doit se faire dans des coûts raisonnables supportés par la collectivité. Cet intérêt général que chacun avait perçu dans le cadre d'un équilibre déjà ancien a été totalement rompu de manière unilatérale à partir de ce texte.

Second exemple que j'ai également vécu : nous avons dans mon département, depuis un bon quart de siècle, un petit service départemental d'archéologie qui fait du bon travail, qui est complètement investi de sa mission, mais qui travaille en amont avec les élus et les aménageurs et qui prend en compte les soucis des uns et des autres. On dégage des financements au fur et à mesure, mais dans le cadre d'une préoccupation commune et d'un travail en équipe.

Les témoignages que j'ai pu recueillir – qui sont tout à fait sincères – c'est que l'État, avec le nouveau système, a complètement tourné le dos à cette approche partenariale, décrétant du haut de sa supériorité et de son omniscience en matière d'archéologie, et imposant aux autres ce qu'il fallait faire et payer, au mépris de l'intérêt général.

Vous voyez, trois témoignages – province, proche et grande banlieue, grandes opérations d'aménagement – de sensibilités différentes : nous sommes unanimes. Il faut absolument en sortir. C'est pourquoi nous avons tenu bon sur cet amendement divisant au départ par deux la taxe, que finalement, pour être raisonnables, nous n'avons amputé que de 25 %.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je voudrais ajouter deux questions supplémentaires précises, dans le sillage de ce qu'ont évoqué Pierre Méhaignerie, Jean-Pierre Brard et Gilles Carrez, au delà du problème de la taxe et de votre avis sur les modalités de calculs et les moyens humains affectés à sa collecte.

La première question porte sur les conventions passées avec les opérateurs tiers – à ce jour, six sont régularisées – avec des services locaux ou associations, conformément à la possibilité ouverte par la loi. Pourquoi n'y en a-t-il pas plus ? Comment cela se passe-t-il ? Au passage, je souhaite avoir votre avis sur le principe d'une pluralité d'opérateurs posé dans une nouvelle loi.

La deuxième question porte sur les délais : dans la réponse au questionnaire, vos services évoquent des délais compris entre sept et huit mois pour la phase diagnostique et entre onze et douze mois pour la phase fouille. En réalité, on atteint vingt mois. A votre avis, n'y aurait-il pas moyen de faire plus rapide ?

Ensuite, vous avez évoqué très justement, le souci d'être plus sélectif sur les prescriptions, ce qui incombe notamment à l'État. Ne peut-on pas enserrer le diagnostic et les fouilles dans un délai plus serré ? La pluralité de l'opérateur ne pourrait-elle pas nous y aider ?

M. Pierre Méhaignerie : Y a-t-il une carte archéologique qui permette de signaler certains secteurs particulièrement riches, et non pas de décréter que tout projet dépassant un hectare doit faire l'objet de fouilles ?

M. Jean-Paul Demoule : Beaucoup d'éléments ont été posés dans les différentes interventions. Je voudrais donc être le plus bref possible et rappeler que l'archéologie préventive est définie par la convention de Malte ratifiée par la France en 1994 et que la loi de 2001 est simplement la mise en application de cette convention.

Le fait que l'AFAN était une anomalie juridique a été relevé à différentes reprises notamment par un rapport de l'inspection des finances qui avait été fait par M. Demazière, aujourd'hui conseiller à Matignon, rapport qui avait préconisé la création d'un établissement public.

S'agissant du monopole de ce dernier, la loi précise qu'il doit associer les autres intervenants à ses missions. C'est ce que nous avons fait dès sa mise en oeuvre. Près de trente à quarante interventions d'archéologie ont été dirigées par des responsables scientifiques extérieurs à l'INRAP. S'il n'y en a pas eu plus, c'est qu'il n'y a pas eu plus de demandes.

Nous avons commencé à passer des conventions, aussi bien avec le CNRS et les universités qu'avec des collectivités territoriales. Une trentaine de fouilles ont déjà été dirigées par des archéologues de collectivités territoriales et nous avons passé une demi-douzaine de conventions globales avec des services archéologiques. Il faut savoir qu'il n'y a qu'une vingtaine de services départementaux, dont une dizaine sont étoffés. Sur trois cents archéologues de collectivités en France, seuls cinquante à cent sont vraiment actifs sur le terrain. Mon collègue, M. Philippe Andrieux que vous entendrez tout à l'heure pourra vous le préciser mieux que moi. Nous avons donc ouvert les opérations aux autres intervenants scientifiques sans problème particulier, sauf problèmes juridiques. Cela a pris du temps.

Concernant les bénévoles, on est en pourparlers avec plusieurs associations. Il faut également régler les problèmes juridiques concernant l'intervention de bénévoles sur ce type d'opérations. Il est vrai que l'archéologie bénévole a joué un rôle très important à l'époque où l'archéologie professionnelle était déficiente en France puisque les professionnels fouillaient presque exclusivement à l'étranger. Au musée du Louvre, il n'y avait pas d'objets archéologiques français. Petit à petit, la part des archéologues bénévoles est devenue beaucoup moins importante et ils ne sont pas en mesure de prendre en charge de très gros chantiers, mais on peut tout à fait les associer à des chantiers de petite taille.

Concernant les coûts, ils représentent globalement environ 0,1 % des coûts du secteur bâtiment – travaux publics en France. Ce n'est pas une somme considérable.

M. Pierre Méhaignerie : Globalement.

M. Jean-Pierre Brard : Cela nous fait une belle jambe. Quel discours ! Du réel, du terrain ; mettez les mains dans le cambouis ! Vous aurez un discours plus pertinent !

M. Pierre Méhaignerie : Cela s'additionne à toutes les autres demandes. Il ne faut pas le voir sous cet angle de 0,1 + les 0,2 *etc.*

M. Jean-Paul Demoule : Concernant le problème du logement social, il est exonéré dans le nouveau système. Dans l'ancien, il ne l'était pas.

M. Gilles Carrez : Il n'y a pas que les logements sociaux pour loger les Français !

M. Jean-Paul Demoule : Les logements individuels sont également exonérés et tous les logements bénéficient d'un plafonnement de la redevance.

M. Pierre Méhaignerie : Vous avez un message et je ne sais pas s'il correspond à la réalité. J'en doute.

Je vous cite un exemple : une commune pauvre de 800 habitants qui se bat pour se développer, à la limite de l'Ille-et-Vilaine et du Maine-et-Loire, reçoit sans aucune information une facture de 1,8 million de francs pour vingt lots alors qu'elle voulait les vendre à 80 francs le m² ! Quand les gens ont 7.000 francs par mois de revenus, pour l'accession sociale à la propriété, tous les coûts s'additionnent. Avez-vous fait le calcul ? Vingt lots à 1,8 million de francs ? Tout cela, sans aucune explication. Cela représente 80.000 francs par lot.

M. Jean-Paul Demoule : Si c'est un logement social, il est exonéré.

M. Pierre Méhaignerie : L'accession sociale à la propriété est-elle considérée comme un logement social ? Le savez-vous ? *Non.* N'est considéré comme logement social que le locatif. L'accession sociale à la propriété, c'est ce que l'on fait dans 80 % des communes et des petites villes !

M. Jean-Pierre Brard : Il y a une méconnaissance de la vie qui est stupéfiante.

Mme Marion Julien : Vous avez très certainement raison. Le problème est que ce sont des dispositions législatives. Vous ne pouvez tenir rigueur à l'établissement public d'appliquer la loi votée par le Parlement ! J'entends bien que certaines dispositions doivent être revues, mais il n'est pas très efficace d'en incriminer l'établissement public qui aujourd'hui ne fait qu'appliquer cette loi avec les difficultés que l'on constate.

M. Gilles Carrez : Je récusé cet argument, madame. Je tiens à votre disposition des dossiers précis.

Sur l'exemple de Marne-la-Vallée, j'ai regardé précisément le calcul de la taxe. Il revient à une multiplication par quatre sur l'hectare aménagé qui reçoit du logement social, du logement non social, des équipements. Substantiellement, cela n'a pas changé entre avant 2001 et depuis 2001. On a une multiplication par quatre et on est dans l'incapacité d'obtenir la moindre discussion, la moindre convention, le moindre début de négociation avec l'établissement public qui administre sa taxe de manière unilatérale.

Mme Marion Julien : En ce qui concerne le calcul de la redevance, l'établissement public n'a aucun pouvoir de négociation. Il est tenu, que cela lui plaise ou non, d'appliquer les paramètres de la redevance. La seule négociation qui peut éventuellement intervenir a lieu avec les services archéologiques de l'État qui peuvent éventuellement modifier le périmètre du diagnostic ou des fouilles, comme cela se faisait d'ailleurs autrefois. Ce n'est ni prévu ni interdit par la loi et cela se fait bien évidemment.

Dès lors que les services de l'État ont délivré à l'établissement public une prescription de diagnostics et de fouille, ce dernier, même quand nous sommes dans des situations aberrantes – il ne faut pas les généraliser – comme celle décrite par M. Méhaignerie, n'a aujourd'hui pas d'autre choix que d'appliquer les paramètres de la loi. Si ces dispositions ne vous conviennent pas, ce sont les paramètres de la loi qu'il faut changer. Cela ne sert à rien de reprocher à l'établissement public d'appliquer la loi.

M. Pierre Méhaignerie : Il y a certes les paramètres de la loi, mais sur le terrain il y a également la manière de traiter les personnes concernées. Quand vous recevez une lettre, sans aucune explication, vous ne savez pas à qui vous adresser. Il y a un déficit de considération.

Je suis désolé de paraître agressif – nous ne sommes pas les seuls ! – mais devant, d'un côté, une population de 800 habitants à qui nous devons rendre des comptes et qui nous considère comme de mauvais législateurs et, de l'autre, des gens qui n'y connaissent rien, qui méprisent la population et qui augmentent sans arrêt les coûts de production, vous comprenez que nous ayons des réactions vives, car ce sont celles que l'on ressent sur le terrain, qui portent autant sur la forme des relations que sur le fond des difficultés.

Mme Marion Julien : Ce reproche, je veux tout à fait l'entendre parce qu'il est de la responsabilité à la fois de l'État et de l'établissement public. Je veux simplement souligner – parce que nous avons été très vivement mis en cause – que, généralement, lorsque un établissement public se crée, il bénéficie d'une petite période de rodage qui lui permet de se mettre en situation d'agir normalement. Compte tenu des conditions d'intervention de l'archéologie préventive, l'établissement public n'a pas pu en bénéficier. Dès le premier jour de son activité, il a fallu qu'il fonctionne à plein régime, avec des procédures totalement nouvelles pour ses personnels. Et en outre, le niveau de prescriptions a doublé.

Il est vrai que les personnels de l'établissement public, de ce fait, se sont retrouvés le « nez sur le guidon » et que, sans doute, des procédures et des actions de communication, d'information et de discussion *etc.*, qui dans un régime de croisière sont absolument impératives, ne se sont sans doute pas déroulées comme elles auraient dû l'être, d'autant plus que le système était en situation de démarrage.

Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il y a très certainement eu un déficit de communication, mais je ne pense pas que les personnels de l'établissement public puissent en recevoir le reproche à cent pour cent. Il y a un certain nombre d'explications à cette situation, dans lesquelles différents intervenants doivent honnêtement prendre leur part.

M. Yves Deniaud, Président : Elle a raison.

M. Gilles Carrez : Je reviens sur le caractère discrétionnaire pour avoir eu à expliquer à la population, béate, la formule de calcul suivante, pour les opérations de fouilles sur le fondement des diagnostics :

« R (en francs par mètre carré) = T (H + H' divisé par 7)

pour les sites archéologiques stratifiés, H représentant la hauteur moyenne en mètres de la couche archéologique et H' la hauteur moyenne en mètres des stériles affectées par la réalisation de travaux publics ou privés d'aménagement ;

R (en francs par mètre carré) = et T((1 divisé par 450) (Ns divisé par 10 + Nc) + H' divisé par 30))

pour les ensembles de structures archéologiques non stratifiées. Les variables Ns et Nc représentent le nombre à l'hectare de structures archéologiques respectivement simples et complexes évalué par le diagnostic. Une structure archéologique est dite complexe lorsqu'elle est composée de plusieurs éléments de nature différente et que son étude fait appel à des méthodes et techniques diversifiées d'investigation scientifique.

Un site est dit stratifié lorsqu'il présente une accumulation sédimentaire ou une superposition de structures simples ou complexes comportant des éléments du patrimoine archéologique.

Pour les constructions affectées de manière prépondérante à l'habitation, la valeur du 2° est plafonnée à T divisé par 3 x S,

S représentant la surface hors oeuvre nette totale du projet de construction. Toutefois, dans le cas du a du 2°, la redevance est en outre due pour la hauteur et la surface qui excèdent celles nécessaires pour satisfaire aux normes prévues par les documents d'urbanisme. » etc.

Je prétends, madame, qu'il y a un côté discrétionnaire de surcroît derrière les éléments qui font une formule mathématique, qu'il est honteux – j'ai voté contre le texte – que le législateur les mette dans un texte de loi. Il faut le rappeler.

M. Jean-Paul Demoule : Sur ce point qui reprend également la question du Rapporteur, vous avez trois moyens de financer l'archéologie préventive. Ces trois moyens dépendent du choix de la représentation nationale :

- soit on le prend globalement sur le budget de l'État ;
- soit on lève une taxe spécifique quelconque que chaque aménageur paie ;
- soit – c'est ce que la loi avait voulu faire mais visiblement elle l'a mal fait – le paiement est proportionnel à l'importance du site archéologique.

La formule, s'il y a des couches archéologiques, se calcule en m³ (100 euros du m³) ; s'il n'y a pas de couches archéologiques, mais des fossés, des puits, des tombes, c'est alors fonction de la densité des structures archéologiques que le calcul est fait. Il y a proportionnalité par rapport à l'importance scientifique du site.

Il existe trois possibilités et c'est à vous de choisir le système qui vous paraît le plus transparent, le plus clair et le plus adapté par rapport aux obligations globales de la loi qui est, par ailleurs, la transcription de la convention de Malte, et de notre responsabilité à tous, dans la mesure où le patrimoine n'est pas ce que l'on reçoit mais ce que l'on transmet.

M. Pierre Méhaignerie : Nous sommes bien conscients de l'importance de la convention de Malte, mais nous sommes aussi conscients des coûts collectifs que cela représente pour la nation. La carte archéologique a-t-elle été délimitée de façon à ne pas faire des fouilles systématiques mais à les faire en profondeur et jusqu'au bout en utilisant et en travaillant sur les conclusions de la recherche ? Cette carte archéologique permet-elle, à terme, de délimiter les localisations des sondages et des fouilles futures ?

M. Yves Deniaud, Président : Si je peux compléter la question de Pierre Méhaignerie, le plus insupportable est le caractère systématique de la prescription de diagnostic y compris dans des zones où, pour le moment, on n'a jamais entendu parler de quoi que ce soit, et qui se termine par une bouteille de Coca-Cola comme le disait Jean-Pierre Brard.

Là où l'on risque de découvrir quelque chose, tout le monde le comprend et admet que l'on traite sérieusement l'opération, mais que l'on systématise n'importe où, dans des endroits où il n'y a pas le moindre soupçon de la présence d'objets, et à des coûts faramineux comme l'évoquait Pierre Méhaigrier pour un village, cela exaspère tout le monde.

M. Jean-Paul Demoule : Il existe effectivement une carte archéologique qui figure d'ailleurs dans la loi mais qui recense les sites au fur et à mesure qu'ils sont connus. Actuellement, il n'y a donc pas encore – ce serait une attente légitime – un document opposable qui permettrait de savoir où il y a des sites archéologiques.

Quelquefois, on peut se poser la question de savoir pourquoi les services régionaux de l'archéologie des DRAC prescrivent une fouille dans un endroit dont on n'a jamais entendu parler en la matière. Il y a parfois des éléments dans la carte archéologique et l'on peut très bien avoir des trouvailles remontant au XIX^{ème} siècle où l'on a des présomptions de sites : dans des grandes vallées alluviales qui ont été fortement peuplées sur cent mille ans, on ne peut faire cent mètres en ligne droite sans tomber sur des vestiges archéologiques, comme c'est le cas dans la basse vallée de la Marne, de la Seine ou de l'Yonne.

Quant aux coûts, ce dont se plaignaient jusqu'à présent les aménageurs portait sur leur caractère arbitraire, car ils étaient établis à l'issue d'une négociation entre l'aménageur et les services de l'État. Le but de la redevance est de les calculer sur des critères précis.

Comme je le disais, 80 % des aménageurs payent moins qu'avant, mais ceux-là n'ont pas de raison de se manifester, 5 % paient la même chose, les 15 % restants – les exemples que vous donnez en font partie – sont les aménageurs qui ne sont pas exonérés ou plafonnés du fait que l'aménagement ne porte ni sur des logements sociaux, ni sur des logements en général.

Le problème est la répartition des coûts. C'est une question essentiellement politique. Le coût global de l'archéologie en France est plutôt inférieur à ce qu'il est dans les pays industriels comparables.

M. Jean-Pierre Brard : Monsieur, j'entends vos propos, mais il y a un coût que vous avez complètement passé sous silence : celui qui résulte du blocage d'un chantier pour une période indéfinie !

Vous avez parlé de délai, mais vous savez comme moi que la force d'inertie aidant, il n'y a pas de délai qui tienne. Et sous prétexte de dialogue, on crève tous les plafonds. C'est cela qui est ressenti comme étant insupportable par les élus. Nous avons le sentiment très fort que l'on nous méprise, à tort ou à raison – cela doit bien être à raison dans la mesure où il y a consensus entre nous –. Vous ne pouvez pas être sourd à cela.

En tout cas, on ne peut contester chez vous – nous pouvons tous y adhérer – la volonté de préserver notre patrimoine qui est une responsabilité commune. Comme vous le disiez, le patrimoine n'est pas ce que l'on récupère mais ce que l'on transmet. Il y a consensus sur ce point, mais il ne faut pas nous rendre la tâche impossible par ailleurs. Il faut débureaucratiser, humaniser et respecter les interlocuteurs, et l'absence de dialogue est reçue comme un mépris absolu à l'égard des élus en particulier.

Vous évoquiez les coûts qui ont baissé pour certains, mais pour ceux qui n'y ont jamais été confrontés auparavant, même si les coûts sont moindres en théorie, ils ne sont pas comparables aux précédents, puisqu'ils n'ont jamais existé.

Si vous acceptiez de prendre les cas particuliers évoqués, de voir concrètement comment on peut débloquer la situation, on aurait déjà bien progressé. Notre objectif n'est pas de vous blesser, mais de savoir comment on peut sortir de ces difficultés afin que cela serve à d'autres. La question n'est pas de résoudre nos petits problèmes de circonscription.

M. Yves Deniaud, Président : J'ajoute une question double : quels moyens existe-t-il actuellement pour s'opposer aux prescriptions ? Dans le cadre existant que pensez-vous du moment de votre intervention ? N'y a-t-il pas moyen que vous interveniez plus tôt de façon à permettre un dialogue avec l'aménageur concerné, que ce soit une collectivité ou un établissement quelconque ?

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je souhaite revenir sur la question des délais. Quant aux moyens de s'opposer à une prescription, celle-ci relevant d'un acte administratif, elle est contestable par les voies de droit commun. Je souhaite rappeler à mes collègues que l'on se retrouve un peu dans un cas semblable à celui que l'on a connu lors de l'audition des architectes en chef et des architectes des bâtiments de France. L'État a un rôle de prescripteur et un pouvoir réglementaire, il ne faut pas l'oublier. Nous avons tendance à charger excessivement l'opérateur des carences de l'administration d'État dans ses devoirs.

Par indulgence pour celui qui le finance, l'INRAP n'a pas dit que le décret d'application de la loi prévoyait déjà des délais dont l'État est le garant dans ces DRAC, ces SRA et ses cellules de préfectures de région. Ils ne sont pas respectés.

Je reviens sur les délais qui me paraissent un élément essentiel. Vos services eux-mêmes indiquent des délais de vingt mois pour une procédure complète. Comme le disait Jean-Pierre Brard, vingt mois de blocage remettent en cause n'importe quelle opération programmée dans le champ public ou privé pour aménager une zone. Comment voyez-vous la contraction de tout cela, en sachant qu'aujourd'hui, je ne pense pas que vous teniez les vingt mois ?

M. Pierre Méhaignerie : Le plus blessant pour nous sont ces articles qui affirment que nous voulons faire triompher la loi du profit. C'est rapide et facile ! Je vous assure que, quand on aménage, on le fait dans l'intérêt général et au moindre coût. Je le souligne car certains articles sont durs à digérer.

M. Jean-Pierre Brard : Je suis d'accord.

M. Yves Deniaud, Président : À la loi du profit, j'ajouterai les accusations relatives à l'inculture des élus ou au mépris qu'ils auraient pour le passé. Jean-Pierre Brard a raison de souligner que les élus sont les premiers à être fiers et heureux quand on fait une découverte intéressante sur leur commune, quand le passé d'une ville est un peu mieux connu et répertorié. Nous sommes un pays d'histoire et l'immense majorité des élus y est légitimement attachée, quelles que soient les tendances politiques et les origines. Un procès d'intention à ce sujet est totalement irrecevable et inadmissible.

Mme Marion Julien : Un mot sur les délais. Il est clair que cette question est aussi grave que celle des coûts pour l'aménageur. Nous en sommes tout à fait conscients.

Sur le plan strictement juridique, l'aménageur a une porte de sortie qui est définie dans la loi et dans le décret. Lorsqu'il n'arrive pas à se mettre d'accord avec l'établissement public sur les délais, il demande l'arbitrage du préfet. À notre grande surprise, cette procédure n'a jamais été utilisée.

Sur un plan plus général, le délai est le principal élément de négociation entre l'établissement public et l'aménageur. Dans un système de fonctionnement normal, nous avons constaté en 2002, – aujourd'hui, nous ne sommes plus dans un tel fonctionnement – que dès lors que la prescription est adaptée aux moyens de l'INRAP et ne nécessite pas leur doublement, il est évident que l'on arrive à mettre en place des délais dans le cadre d'un accord avec les aménageurs.

J'ajoute que l'élément de délai est aussi important pour l'établissement public. Aujourd'hui, la principale difficulté que nous rencontrons dans le cadre des conventions c'est que les aménageurs nous communiquent leurs délais lorsqu'ils sont prêts à faire leur aménagement. Cela complique beaucoup la programmation de l'établissement public. Dans cette affaire de délai, il y a une responsabilité à la fois de l'aménageur et de l'établissement public pour que les choses se passent bien.

Les délais que nous vous avons donnés sur le papier sont en fait l'accumulation des délais réglementaires. Dans un certain nombre de cas, il est évident que nous pouvons faire beaucoup plus vite, toujours en accord avec l'aménageur. Actuellement, nous ne pouvons pas tenir les délais puisque nous ne sommes pas autorisés à recruter des personnels sous contrat à durée déterminée.

Il faut savoir que tout système de respect des délais suppose que l'établissement public puisse recruter des personnels en contrat à durée déterminée pour gérer les pointes d'activité. Dès lors que l'on nous demande de fonctionner avec les seuls contrats à durée indéterminée, nous avons trop de personnel en période de creux et pas assez dans les périodes de pointe. Il y a donc un lien très direct entre le mode d'organisation de l'emploi de l'établissement et le respect des délais. Aujourd'hui, cette question fait l'objet d'un débat avec nos ministères de tutelle car elle n'est pas comprise. Ils voient naturellement le problème du contrôle du budget de l'établissement public. Ils ont des arguments recevables, mais non

compatibles avec cette question du respect des délais. C'est un point crucial qui est aujourd'hui mal réglé.

M. Pierre Méhaignerie : La seule solution est qu'il faut limiter les zones pour travailler dans de meilleures conditions et se concentrer sur les zones à fort potentiel archéologique...

Mme Marion Julien : Il faut une régulation des prescriptions et que son niveau soit conforme aux capacités de l'établissement public. Sinon, on ne peut pas tenir les délais.

M. Yves Deniaud, Président : Auriez-vous des modifications législatives à suggérer ? Sinon je crains que l'on aille vers une initiative parlementaire encore plus désagréable que celle de l'amendement « Garrigue » de l'automne dernier.

M. Jean-Paul Demoule : Je ne veux pas relancer la balle dans votre camp, car vous faites les lois, mais on constate que la redevance telle qu'elle fonctionne est proportionnelle à l'importance scientifique du site. Dans certains cas, elle est donc trop élevée.

Pour répondre à cela, ou bien il faut une taxe globale où chacun paie un peu – c'est beaucoup plus indolore – qu'il y ait ou non un site. Si le système actuel avait été choisi, c'était pour son aspect dissuasif, pour inciter, quand cela était possible, les aménageurs à déplacer leur projet. Parfois, c'est possible mais quelquefois, ça ne l'est pas.

Si on adopte un autre système de financement, il faut s'orienter vers quelque chose de plus indolore et prévoir un système qui permette aux petits aménageurs et petites communes de recevoir des aides sous une forme ou une autre. Avec ces deux éléments, une répartition plus large et un système d'aide, on arriverait à quelque chose qui devrait être plus acceptable. On aurait sans doute aussi à faire auprès des aménageurs – M. Van Der Malière l'avait également relevé – un bien meilleur travail d'explication que ce qu'il a été dans cette première année de mise en œuvre.

J'insiste encore sur le fait que ce dossier n'a pas été traité pendant une période de dix à vingt ans. Il y a eu des masses considérables de rapports à ce sujet. C'était une année de mise en œuvre. Il s'agit effectivement d'en sortir et de revenir à une gestion normale et raisonnable de notre patrimoine archéologique et, comme vous l'avez bien dit, de notre bien commun.

b) 9 heures 45 : **M. Philippe Andrieux, vice-président de l'Association nationale des archéologues des collectivités territoriales (ANACT)**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président.

M. Yves Deniaud, Président : Je souhaite la bienvenue à M. Philippe Andrieux. Vous aurez affaire à des interlocuteurs surchauffés par l'échange qui vient d'avoir lieu avec l'INRAP. Nous attendons de vous un autre éclairage, une autre vision des choses et peut-être des idées pour sortir de la situation actuelle qui exaspère tout le monde.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Nous disposons d'un temps limité. Pour ma part, j'ai trois séries de questions qui reflètent les débats que nous avons eus en auditionnant l'INRAP.

Premièrement sur les opérateurs : diversité des opérateurs, donc d'autres intervenants que l'INRAP. De votre point de vue, jusqu'où pouvons-nous aller ? Services des collectivités territoriales, unités universitaires et de recherches, associations, entreprises ? Jusqu'où aller dans la diversification des opérateurs ? Avec quelle procédure éventuellement d'agrément, sachant que le financement sera au moins partiellement public et que l'on ne peut donc pas s'autoproclamer en mesure de diagnostiquer ou de fouiller ?

Deuxièmement, l'INRAP avance des délais de vingt mois, diagnostics et fouilles mêlés, tout en annonçant qu'en 2002 et 2003, elle aura bien du mal à les tenir. De votre point de vue, comment contracter tout cela ?

Troisièmement, sur le financement, trois petits points :

– votre analyse sur le cadre général : de votre point de vue, pour que l'archéologie préventive qui a seulement été généralisée par la loi de 2001 fonctionne, combien faudrait-il d'archéologues en France, sans préjuger de leur statut ? C'est-à-dire en mettant dans la même corbeille l'INRAP, les services de collectivités locales, les associations, les éventuelles entreprises, sans préjuger des formes. Combien en faut-il pour que le système d'archéologie préventive fonctionne ? Quels coûts en déduisez-vous ? En sachant qu'un coût de 150 millions d'euros était envisagé quand la fameuse redevance a été créée ? Quel coût d'objectif fixez-vous dans un monde idéal ?

– partant de l'actuelle redevance, quel jugement portez-vous sur son calcul, sur sa collecte, sur ses effets pervers ?

– s'il faut changer le système financier, – ce qui semble faire l'unanimité – lequel préconisez-vous ? Préconisez-vous que l'État continue à tout payer ? Faut-il sensibiliser et responsabiliser l'aménageur en le faisant participer aux diagnostics, aux fouilles ou seulement aux fouilles, ou restons-nous complètement dans un système de financement public ?

M. Philippe Andrieux : Tout d'abord, je voudrais vous remercier au nom de tous mes collègues de nous auditionner, car ceux que vous auditionnez aujourd'hui, à travers moi, ne sont pas des archéologues, ce sont d'abord vos fonctionnaires. À savoir que nous n'avons pas choisi de faire de l'archéologie pour l'archéologie, mais choisi de servir et, au sein de ce service, de construire l'archéologie parce qu'elle est un outil de construction de la conscience collective de nos populations.

Je veux parler ici, non seulement de la brillante conférence sur le petit doigt de la vierge de je ne sais quelle cathédrale française, mais aussi et surtout, de l'action de socialisation, de construction, de repères d'une population aujourd'hui très mixée autour d'un patrimoine qui fait que celui qui arrive peut y trouver les racines d'être « de quelque part ». Moi qui suis archéologue du Val-de-Marne, département à plus de 70 % urbanisé, je sais ce que veut dire « être de quelque part », pour des populations brassées. Voilà le premier point.

Deuxième point : je souhaitais vous dire combien nous apprécions d'être ici aujourd'hui, car il y a trois ans, nous n'avons pas été entendus, alors que, hélas – n'y voyez aucune revanche ou plaisir –, nous savions déjà que nous allions droit à l'échec à cause d'une loi que je qualifierais d'inique. Inique déjà

dans son article 9 où un aménageur se retrouvait devant la définition d'une structure complexe, alors que moi-même archéologue préhistorien, médiéviste ou romanisant, j'aurais bien du mal suivant la spécialité que je voudrais prendre comme référence, à définir la même structure selon sa complexité.

M. Gilles Carrez : Je remercie. S'agissant de cet article 9 que je lisais tout à l'heure, je constate que même un archéologue n'y reconnaîtrait pas ses petits.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Il faut que nous consacrons l'essentiel du temps qui nous est imparti aux propositions. D'autant que votre rapport a été diffusé aux membres de la MEC. Sur l'analyse comme sur les grands axes de travail de votre association, elle a été informée. Je voudrais que l'on puisse parler des changements nécessaires.

M. Philippe Andrieux : Absolument. Je veux vous dire que la position d'un archéologue territorial est une position de conseil à côté des élus ; ce n'est pas tout à fait celle d'un universitaire, même si nous aurons toujours besoin de ce dernier.

Nous avons un vrai souci actuel. Je souhaite attirer très vivement votre attention sur la difficulté actuelle qu'éprouvent les membres de l'INRAP car ils ne savent pas où ils vont, alors que ces 1.400 personnes ont toujours fait leur travail sur le terrain, même plus que leur seul travail. Je peux en témoigner. La plupart des chefs d'opération font leur rapport, le soir, le week-end et pendant leurs vacances. Vous comprendrez que j'ai des sentiments de collègue vis-à-vis de ces gens de terrains car ils sont actuellement en difficulté. Je me dois de témoigner auprès de vous, élus de la Nation, qui allez nous reconstruire quelque chose, de l'inquiétude de ces gens qui n'ont pas failli dans les faits.

Pour répondre plus généralement à la question qui m'a été posée, nous sommes aujourd'hui dans une véritable mutation. La loi précédente a été construite sur des conceptions universitaires et intellectuelles de l'archéologie. Or, cette loi prétendait introduire l'archéologie au sein de l'aménagement. D'entrée de jeu, cela signifie qu'une future loi devra prendre en compte ce fait, à savoir que, si nous voulons que le patrimoine soit préservé, il faut que les archéologues qui en auront la charge soient intégrés à toutes les phases de l'aménagement. Pour être très schématique, cela pose tout le problème de l'avant INRAP – que fait-on avant l'INRAP c'est-à-dire toute la question des projets ? – et de l'après INRAP – que fait-on après ?

Là encore, beaucoup de questions se posent. L'INRAP doit-il être le seul opérateur ? À notre sens, il doit demeurer parce qu'il est actuellement le seul très gros opérateur qui peut, sur une très importante découverte ou de très grands chantiers, disposer immédiatement de quarante personnes, d'une équipe structurée, d'une logistique. Actuellement en France, il n'y a pas d'autre organisme qui puisse le faire. C'est une chose qu'il faut avoir à l'esprit. Nous avons besoin d'un très grand opérateur.

Pour autant, je ne suis pas en train de vous dire qu'il doit être unique. Mais selon nos évaluations et les contacts que nous avons avec les autres intervenants potentiels, en réalité, nous pouvons dire que les autres opérateurs potentiels représentent entre 50 et 250 personnes au maximum.

Il faut faire très attention. Qu'est-ce qu'un archéologue dans une entreprise patrimoniale ? Est-ce un bénévole que l'on recrute pour deux mois et dont on se débarrasse ensuite ou est-ce un professionnel de l'archéologie qui va fouiller tout au long de l'année ? C'est une vraie question.

À mon avis, si vous décidez qu'il faut qu'il y ait de multiples opérateurs et donc que l'État délivre des agréments, il faut que cette stabilité de l'emploi soit vérifiée pour au moins 50 % des effectifs réels de l'opérateur qui se propose d'intervenir.

L'agrément est absolument nécessaire, de manière à être sûr que, sur le terrain, les gens possèdent les compétences scientifiques et techniques et seront capables de traiter le problème. Il ne s'agit pas seulement de sortir un objet, il faut ensuite le maintenir en condition, c'est-à-dire avoir un restaurateur sous la main, puis pouvoir l'étudier et disposer des liens scientifiques et techniques d'appui au-delà de l'opération.

À mon avis, cet agrément devrait être à la fois un agrément de capacité technique – c'est bien connu dans les appels d'offres que dépose toute entreprise – et aussi de capacité scientifique démontrée. C'est peut-être un élément plus nouveau dans la structure de cet agrément qu'il faudra sans doute construire.

Le problème qui se pose ensuite est le suivant : si l'on entre dans une phase où l'on établit les appels d'offres, puisqu'il y aura plusieurs partenaires possibles, que deviennent les collectivités ? Si l'on reprend les avis du Conseil de la concurrence émis il y a quelques années, la fouille était considérée comme un acte technique. Ce Conseil est récemment revenu sur cet avis, notamment dans un avis de mai 1998 qui considérait que les fouilles archéologiques étaient une activité économique ayant à répondre aux règles de la concurrence. Ensuite, à propos du contentieux Perpignan - Mas de Miraflor, il a jugé en janvier 2002 que, finalement, c'était une activité d'intérêt public et général, qui n'avait donc pas à être soumise à la mise en concurrence. Il y a donc là une clarification à apporter sur l'application ou non de ces règles.

La question des délais, à mon sens, pose deux autres questions :

Quand place-t-on le démarrage des délais ? Si on le situe, comme aujourd'hui, au niveau du permis de construire, l'aménageur sur une grande opération est condamné à échouer car tous ses prêts bancaires sont déjà bouclés. Je connais très bien le sujet en zone urbaine. S'il veut malgré tout réaliser le projet initial, il sera obligé de se retourner vers sa banque pour avoir un supplément de financement et celle-ci ne lui fera pas de cadeau : son prêt sera beaucoup plus cher. Encore faut-il que ce soit un organisme suffisamment large avec une grande surface financière pour pouvoir encaisser le débours momentané.

Si l'on veut parler de délais, il faut également envisager le moment et les documents à fournir à l'aménageur pour lui permettre réellement d'apprécier ce que vont lui coûter les éventuelles prescriptions archéologiques, hors contrainte de la découverte fortuite, réglées par la loi du 17 septembre 1941.

Nous pensons qu'il est extrêmement important que tout un travail préliminaire soit fait, notamment au niveau de la carte archéologique. En fait, il nous paraît nécessaire d'être prudent avec la définition de cette carte archéologique qui est actuellement très inégalement réalisée. Il est évident que les zones où il y a des archéologues territoriaux sont privilégiées par rapport à des zones vides de ces structures. La carte archéologique actuelle de l'État est plus celle des sites où l'on a trouvé quelque chose, qu'une carte raisonnée, d'analyse des potentialités archéologiques. Je parle de potentialité et non pas de risque.

Cela veut dire qu'il nous paraît très important que la France se dote d'une trame générale de surveillance de proximité. Pourquoi la proximité ? Un maire est celui qui va déclencher l'aménagement, ne serait-ce que parce que, dans son PLU, il va décider quelle zone sera aménagée ou pas. En fait, il est le premier aménageur, que ce soit ou non lui ou sa collectivité qui réalise l'aménagement. Ce maire a besoin que son service de l'urbanisme ou son bureau d'études puisse rencontrer un archéologue connaissant bien le terrain, avec lequel il pourra discuter du chantier en projet et des problèmes éventuels. Cet aménageur, qui peut être un élu mais aussi un opérateur totalement privé, aura au moins en face de lui un fonctionnaire qui lui rappellera ses devoirs mais aussi ses droits. Cela me paraît extrêmement important.

Personnellement, en vingt cinq ans de métier dans le Val-de-Marne, je n'ai jamais eu de vrais problèmes avec de très gros aménageurs, parce que nous avons longuement discuté auparavant.

Cette carte, affinée localement pour être relativement prédictive, devrait permettre d'indiquer à l'aménageur la potentialité archéologique de son terrain et de lui imposer des délais de traitement. S'il n'y a pas cette structure, on restera soumis aux dispositions la loi de 1941 relatives à la découverte fortuite qui verrouille le système et arrête les travaux, celui à l'origine de la découverte étant responsable devant l'État de la conservation des vestiges. Cette loi n'étant pas abrogée, elle est toujours d'usage. Mais pour l'entreprise, c'est la catastrophe.

Cela veut dire que, tout au long de la chaîne, l'aménageur doit être accompagné. Mais l'INRAP, ou un autre opérateur archéologique, doit également être accompagné. Il faut qu'il puisse arriver sur le terrain avec un minimum de renseignements qui lui permettront de répondre d'entrée de jeu aux prescriptions de l'État de la manière la plus efficace possible.

Je ne vous ferai pas croire que l'archéologue territorial saura tout sur un terrain mais, au moins, il aura cerné ses potentialités et ébauché une évaluation des opérations à réaliser.

Autre question sur les délais : en combien de temps l'État doit-il répondre à partir du moment où il y a déclaration d'intention de réaliser un aménagement ? Cela devient un peu plus compliqué : si le

facteur déclenchant reste le permis de construire, il faut maintenir les un ou deux mois légaux. Je ne vois pas pourquoi l'opérateur archéologique et l'État ne s'y plieraient pas. Le problème c'est qu'avec trois cents personnes environ dans les services de l'État pour 190.000 à 200.000 demandes de permis de construire par an, dont une dizaine de milliers renvoyés aux SRA, les délais ne peuvent pas, dans la pratique, être tenus. Il y aura donc des impasses et on courra le risque de la découverte fortuite qui bloque complètement le mécanisme. Il y a donc là aussi nécessité d'antérioriser l'examen des terrains.

L'archéologue territorial peut répondre en permanence à l'aménageur. Si ce dernier vient le voir et l'interroge sur les potentialités archéologiques d'un terrain, un dialogue s'instaure. Nous sommes alors dans un délai de courtoisie, et quand son permis de construire arrivera, il aura déjà pu cerner le problème des délais liés aux opérations archéologiques.

Personnellement, je verrais bien l'intervention des services territoriaux dans trois phases :

– l'établissement de la carte archéologique, c'est-à-dire la recherche menée par le laboratoire selon des stratégies qui lui sont propres pour éclairer des zones plus ou moins bien connues, pour arriver à lisser la connaissance du territoire ;

– quand les PLU ou les axes d'aménagement sont définis, l'archéologue territorial doit pouvoir trouver un financement pour faire les quelques sondages complémentaires qui vont préciser la réelle tenue des terrains. La municipalité est capable de lui dire quel terrain va être aménagé dans deux ou cinq ans. Je ne vous apprends rien, et surtout pas à Monsieur le Rapporteur général qui a assisté à la création de Disneyland où il s'agissait d'une très vaste programmation ;

– la position de l'archéologue territorial qui doit éventuellement être à côté de l'opérateur puisqu'il peut avoir besoin d'un appui à un moment donné.

En ce qui concerne le financement, nous pensons que l'archéologie pourra faire des économies si elle se dote d'une trame prédictive sur l'ensemble du territoire. On saura déjà mieux ce qui nous attend. On baissera donc le coût des mauvaises surprises.

L'opérateur doit-il payer strictement sa fouille ? À mon avis, c'est une fausse question. Nous savons tous que, si un mètre carré est vendu 10.000 francs et que l'on y ajoute 1.500 francs de fouilles archéologiques, l'acheteur paiera 11.500 francs. C'est très clair.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : L'entreprise ne va pas ronger ses fonds propres pour payer l'archéologie ; elle va le répercuter sur le prix de transaction. Le problème, c'est la modification imprévisible de l'économie d'un projet. Dès lors que l'on applique votre système d'anticipation, en imaginant que l'on soit obligé de lier les diagnostics et la prescription de fouille qui en découle, l'aménageur connaîtra les fouilles prescrites sur ce terrain avant de commencer à élaborer sa demande de permis. Dès lors, il n'a pas à invoquer la surprise du surcoût des fouilles, et il peut les payer.

M. Philippe Andrieux : Pas forcément...

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Dans ce cas, il ne prend pas le terrain en question.

M. Philippe Andrieux : C'est une excellente question ! En fait, nous pensons qu'il doit y avoir une séparation profonde entre la réalité du terrain et le financement de l'archéologie.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : C'est inflationniste. Cela risque de pousser à construire en secteur archéologique, parce que, de toute façon, ce n'est pas l'aménageur qui paiera : ni l'aménageur public, ni l'aménageur privé, mais l'État.

M. Philippe Andrieux : Si le maire a, près de lui, un archéologue territorial, il recevra des conseils. L'archéologue pourra conseiller de planter des marguerites dans tel endroit ou de faire trois étages de parking dans tel autre parce qu'il n'y a plus rien à trouver dans le sous-sol. Cela résulte des analyses des sols.

Je pense que l'aménageur est un moteur de vie, il fait avancer notre société. Quand on prononce le mot « société », on parle collectivité. À l'ANACT, nous pensons que l'archéologie est de responsabilité nationale. Si le maire de Sénailac-Lauzès, dans le Lot, veut construire sept pavillons pour accroître la population afin de pouvoir maintenir son école primaire et qu'il a le malheur de tomber sur un site de l'âge du bronze – c'est un cas réel – il faut qu'il soit aidé. De la même manière qu'un opérateur social qui va construire à Villejuif ne peut pas reporter sur le logement social le coût

d'une fouille si on tombe sur un site préhistorique avec des bifaces moustériens qui demandent beaucoup de temps pour la fouille.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : C'est une découverte fortuite.

M. Philippe Andrieux : Oui et non, la richesse archéologique de Villejuif est bien connue puisque François Borde a fait sa thèse sur la zone.

M. Gilles Carrez : J'espère qu'il n'y a rien au Perreux !

M. Philippe Andrieux : Rassurez-vous, je suis persuadé que Le Perreux ayant une géologie à peu près similaire, vous avez la chance extraordinaire d'avoir les mêmes sites potentiels, et l'archéologue que je suis vous en remercie.

Je veux dire que nous pensons qu'il faut lisser le problème et qu'il faut effectivement – vous l'avez bien dit Monsieur le Rapporteur général – qu'il n'y ait pas de dérive financière. Il est temps que l'archéologie comprenne qu'elle n'est plus seulement un lieu de débat universitaire, mais que, si elle veut être intégrée à l'aménagement et bénéficier des millions de données qui vont sortir des fouilles en suivant l'aménagement, elle doit se lier à celui-ci et donc être capable de gérer un budget et de connaître les moyens dont elle dispose.

M. Gilles Carrez : Pour reprendre la question de Laurent Hénart, ce qui est très intéressant dans votre propos, c'est qu'il part d'une véritable préoccupation opérationnelle de terrain, telle qu'on la connaît dans nos responsabilités d'élus locaux. Ce n'est pas étonnant puisque vous travaillez constamment avec les opérateurs – élus, aménageurs, public, non public –, depuis bien des années.

Les propos que vous avez tenus sur la nécessité de travailler le plus en amont possible, de s'accrocher peut-être au plan d'occupation des sols – ce que l'on ne fait pas –, au plan d'aménagement de zones dans les ZAC, de faire en fait un travail très en amont et très collégial – où chacun exprime son point de vue, définit des zones *etc* – ; je crois que tout cela peut être mis en œuvre.

Je vous suis moins bien sur l'aspect « maîtrise des coûts ». C'est la question posée par Laurent Hénart. Il ne faut pas mettre en place un système inflationniste et un peu irresponsable : à partir du moment où sur un site, on pressent qu'il y aura à faire des fouilles archéologiques, celles-ci entraînent des coûts que personne ne contrôlerait ou ne paierait au plan local, parce que cela deviendrait la responsabilité de l'État. Je crois que ce ne serait pas sain.

D'après l'expérience que je peux avoir, dans le Val-de-Marne ou ailleurs, le fait de prendre la question très en amont, et par un biais conventionnel et contractuel mais en définissant ensemble le budget qu'il y a lieu de mettre en œuvre lorsque cette approche a été choisie, a toujours bien fonctionné. Or, je ne comprends pas pourquoi elle a délibérément été ignorée dans cette loi.

Si l'on introduit dans la loi une approche associant les aménageurs et les collectivités locales en amont, pour bien identifier les risques, je ne voudrais pas que l'on conserve malgré tout, en bout de course, dès lors qu'il y a fouille, un système où les prix sont administrés et viennent de l'extérieur. Je ne me mets pas dans le cadre de la découverte fortuite ; d'ailleurs, je ne sais pas comment on peut résoudre ce problème.

Je pense comme vous qu'il faut un système de solidarité nationale. Mais dans le système courant, habituel, programmé longtemps à l'avance, il ne faudrait pas non plus que les financements tombant du ciel, en l'occurrence de l'État, soient sans limite.

M. Philippe Andrieux : Selon les sources INSEE, l'investissement de l'aménagement national est, en 2000, d'environ 122 milliards d'euros et, en 2001, de plus de 132 milliards d'euros (INSEE Première – N° 786 et 862. Marie-Anne Le Garrec).

Si en tant que modeste archéologue, j'applique un taux réduit, c'est-à-dire une cotisation sur tous les mètres carrés construits, – je vais peut-être vous faire bondir mais pour moi un taux réduit, c'est 0,5 %, mais c'est peut-être pour des financiers, un taux considérable...–,

M. Gilles Carrez : C'est considérable. C'est plus que la taxe Tobbin.

M. Philippe Andrieux : ...cela dégagerait plus de 600 millions d'euros. En outre, selon le ministère de l'Équipement, l'aménagement neuf, aussi bien de grande surface que de résidentiel, représente

grosso modo, chaque année, environ 73 milliards d'euros. Si j'applique toujours mon taux, j'ai un budget de 350 millions d'euros, soit un budget tout à fait satisfaisant pour financer l'ensemble du problème archéologique. Vous me dites que c'est considérable, je n'en discuterai pas, vous le savez sans doute bien mieux que moi.

Cela dit, je pense que chaque mètre carré neuf en France, de toute zone construite, devrait contribuer au financement de l'archéologie, et qu'à partir des sommes ainsi récoltées dans l'année n , on connaîtrait le budget de l'année $n+1$. Cela signifie que les archéologues devront prendre leurs responsabilités. C'est-à-dire que si, d'un côté, on a une structure de maille territoriale qui permet de prévoir les chantiers, on doit aussi être capable de voir ceux qu'il faudra assumer l'année suivante. C'est une gestion planifiée, une gestion, là encore, d'aménageur. Il me paraît essentiel que les archéologues comprennent que l'on ne peut pas concevoir que la Représentation nationale acceptera – comme vous le dites, Monsieur le Rapporteur – que chaque année on demande 10, 15, 20 ou 30 % de plus pour l'archéologie française.

Le vrai problème de fond est le suivant : si nous posons le fait que l'archéologie nourrit notre conscience nationale au même titre que les archives et beaucoup d'autres activités culturelles, cela veut dire qu'elle prend place à côté de la santé publique, de l'éducation, de tout ce qui est service de la collectivité. Il faut donc, à un moment donné, – ce sera votre tâche, et elle est difficile – fixer le budget que la nation décide de consacrer à son archéologie.

Ensuite, on peut imaginer une participation de l'aménageur ou de la collectivité volontairement, pour subventionner l'aspect archéologique de tout aménagement à partir du moment où cet aménagement se situe dans une zone concernée. Mais il faut un fond de base. À partir de là, les collectivités ou les aménageurs trouveraient – et là, il faudra construire le cadre – une part de participation. Il faut qu'elle soit relativement modeste et prédictive.

Là encore, on revient à quelque chose que je n'ai pas encore cité mais qui est un exemple : la taxe locale d'équipement. C'est pour moi un bon exemple d'une taxe claire, qui comporte une unité reconnue par tout l'aménagement – la SHON (surface hors oeuvre nette) – et bien sûr le taux de cette TLE est voté localement. Il faudrait donc que le calcul soit porté au niveau national. Il faut que l'opérateur sache que sa contribution dépend d'une valeur forfaitaire par mètre carré, et d'un taux archéologique qui lui est affecté. Ainsi donc, il sait que s'il construit beaucoup de mètres carrés, il aura une taxe importante à payer – toutes proportions gardées – et s'il en construit moins, il paiera une taxe moins importante, mais il participera au financement global. Là encore, c'est à votre sagesse que nous devons nous remettre pour fixer ces taux.

Nous sommes bien évidemment tout-à-fait prêts à vous accompagner dans vos réflexions de manière à ce que ce texte de loi soit extrêmement pratique et technique.

Combien d'archéologues vaudrait-il en France ? Entre 3.000 et 3.200 pour l'ensemble de la France. Chiffre courant, connu depuis longtemps. On n'est pas loin de ce chiffre si l'on prend tout le monde, y compris les vacataires. Un universitaire ne pourra jamais se plier aux contraintes de temps d'un chantier. En revanche, l'Université de Bordeaux – grande université dans une région où partout où un archéologue passe, les silex se mettent à pousser – peut très bien confier...

M. Yves Deniaud, Président : Si vous pouviez répondre rapidement car nous sommes réellement tenus par le temps.

M. Philippe Andrieux : ...confier un terrain pour trois ou quatre ans à l'université ; à charge pour elle de purger tel ou tel site dans un cadre universitaire. Mais là, on entre dans une autre échelle de temps et de surface.

Pour les coûts, je viens de vous en parler. Ils doivent effectivement être contrôlés.

En ce qui concerne l'assiette de la redevance, nous pensons que tout mètre carré, neuf en tout cas, doit contribuer au financement et pas seulement les mètres carrés sous lesquels il y aurait des traces archéologiques. On peut effectivement ajouter à cette contribution générale, une contribution propre et proportionnelle à l'aménagement prévu. Là encore, on revient à la SHON qui est une unité qui a dépassé largement le champ des aménagements neufs depuis 1981.

Responsabiliser les aménageurs : oui, mais je crois personnellement que la meilleure des responsabilisations c'est que les responsables d'une collectivité puissent avoir en permanence à côté d'eux, des hommes compétents en archéologie, comprenant leurs contraintes, et qui puissent travailler au jour le jour avec eux, assistant leur service technique ou leur service d'urbanisme dans un véritable dialogue au jour le jour.

L'archéologie ne doit pas se résumer au grand site que l'on met en évidence, tandis que d'autres sont détruits et perdus à jamais à la compréhension, mais elle doit être un travail quotidien, comme l'aménagement de la nation est un travail au quotidien qui est sous votre responsabilité quand vous êtes maires.

M. Yves Deniaud, Président : Merci beaucoup de la qualité de vos réponses et d'avoir donné d'un éclairage différent de celui que nous avons eu précédemment.

c) à 10h30 : **M. Alain Van Der Malière, ancien directeur régional des affaires culturelles, chargé de mission**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président.

M. Yves Deniaud, Président : Je suis heureux d'accueillir M. Van Der Malière, auteur d'un rapport sur l'application de la loi du 17 janvier 2001 qui a provoqué beaucoup de réactions. L'audition de l'INRAP a été exceptionnellement animée par rapport aux habitudes de calme et de pondération de cette salle qui a vu émerger un très vif mécontentement des élus, toutes tendances confondues. Nous sommes très curieux de connaître votre avis sur l'application de cette loi.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Mes questions sont de trois ordres :

– la première concerne les opérateurs : comment les diversifier ? Comment passer du monopole de l'INRAP à une pluralité d'intervenants ? Quels types de procédures ? Cela demande bien sûr d'être éclairé sur le type d'opérateurs. Nous contentons-nous d'ouvrir le monopole aux collectivités territoriales ? Y ajoutons-nous les universités ou aussi des personnes morales de droit privé, sans but lucratif, voire à but lucratif ? Quelle pourrait être la procédure d'agrément ? Voyez-vous une pluralité d'opérateurs seulement pour les fouilles ou pour les diagnostics et les fouilles ? Je n'ai pas vu un seul membre de la commission d'évaluation et de contrôle imaginer que l'on reste dans la situation actuelle de monopole ;

– la deuxième question a trait aux délais. Beaucoup de personnes ont souligné la longueur des délais annoncés par l'INRAP qui sont en moyenne de vingt mois, et le fait qu'ils n'étaient pas tenus. Comment éventuellement réduire ces délais ? Notamment, à plusieurs reprises a été évoquée la possibilité d'accrocher le plus d'opérations possibles à des phases antérieures à la procédure d'instruction d'un permis dans notre droit d'urbanisme opérationnel. En clair : que peut-on envisager de faire dès la modification d'un PLU ou d'un plan communal, dès la création ou la modification d'un secteur sauvegardé, une ZPPAUP ? Que pouvons-nous faire également lorsque la collectivité autorise une zone d'aménagement et qu'elle la conçoit avant de l'adopter ? Qu'est-ce qui vous paraît de nature à mieux assurer la maîtrise des délais ?

– la troisième question concerne la redevance, le financement de tout cela, avec deux angles d'entrée. D'abord, à quel coût estimez-vous la charge du dispositif de l'archéologie préventive, puisque la redevance actuelle apparaissait mal taillée, avant même l'amendement parlementaire ? D'autre part, quel système pourrait éviter une telle levée de bouclier ? Peut-être responsabiliser un peu plus les acteurs locaux, permettre une meilleure sélection des prescriptions et une meilleure maîtrise du coût des charges financières qui en découlent, en sachant que la distinction qui est faite est la suivante : restons-nous dans un système entièrement financé par l'État ? Si oui, comment ? Impôt général, redevance toujours assise sur des prestations, ou ne pouvons-nous pas rebasculer une partie du financement de l'activité de l'archéologie préventive à la charge de l'aménageur, notamment sur les fouilles si celles-ci sont prévisibles dans leur nécessité comme dans le montant de leur coût ?

M. Alain Van Der Malière : Sur le monopole ou l'exclusivité, ce n'est peut-être pas tout à fait la même chose. L'INRAP a été conçu comme un outil nécessaire pour succéder à l'association para-administrative qu'était l'AFAN, qui ne satisfaisait personne.

Cette nécessité a fait l'objet d'une véritable convergence et notre rapport a voulu rappeler d'abord la qualité et le sérieux du travail préparatoire de cette loi, nullement improvisée. Précédée par de nombreuses études, elle a été très discutée par les deux assemblées qui se sont accordées pour mettre fin au statut associatif, objet, encore une fois, de sévères critiques, notamment de la Cour des comptes.

L'établissement public administratif, INRAP, garantit juridiquement et scientifiquement l'archéologie préventive. C'est un établissement de recherche ; à ce titre il relève de l'État, de la double tutelle des ministères de la Culture et de la Recherche.

Ce n'est pas une situation unique en Europe et d'autres pays ont également choisi cette voie, comme la Grèce ou la Suède.

Peut-on parler de monopole de l'INRAP dans la mesure où la loi prévoit la possibilité d'associer d'autres partenaires et notamment les collectivités locales ? On peut le lire autrement, comme affirmant l'archéologie préventive de responsabilité publique et pas exclusivement d'État.

Nous proposons dans notre rapport une réécriture de l'article 4 qui affirme que les services archéologiques des collectivités peuvent exercer de plein droit les missions archéologiques, dès lors qu'ils sont agréés.

Par ailleurs, il est indispensable d'élargir le registre des compétences : ainsi le CNRS, les universités devraient être davantage sollicitées.

Vous le savez, nous manquons d'archéologues et dans cette situation de pénurie, il n'est pas sûr que l'INRAP pousse assez loin la recherche des compétences et des ressources disponibles, qu'elles se situent dans les services des collectivités ou au-delà des frontières.

Plus globalement, la loi n'apparaît pas, à l'égard de ces collectivités, suffisamment incitative en matière d'archéologie préventive. Son défaut a été de trop s'attacher à « l'état des choses », à ce qu'était au moment de son élaboration, la faiblesse quantitative et parfois qualitative des services des collectivités en matière d'archéologie. Or, cette loi – la seconde en soixante ans – devrait créer une dynamique en faveur de la création de services archéologiques. Un certain nombre de collectivités – départements, régions mais aussi communautés urbaines – songent sérieusement à ouvrir des services, traduisant par là l'extension de la responsabilité publique en ce domaine.

Notre rapport plaide incontestablement pour le maintien de la responsabilité publique en matière d'archéologie. L'histoire de ces trente dernières années – pour mouvementées qu'elles soient – a produit des résultats remarquables, y compris dans les limites de l'archéologie négociée. Et l'on voit mal, dans le champ de la concurrence, ce que pourraient être les constituants d'une alternative privée.

Concernant les délais, je crois que la question est aussi importante, si ce n'est plus, que celle de la redevance. Dès le début de notre étude nous avons constaté que les délais annoncés (de 18 à 20 mois, comme cela a pu être le cas dans le grand Sud-Ouest) étaient irrecevables pour les aménageurs, qu'ils soient publics ou privés.

Quelles en sont les raisons ? D'abord, l'afflux de dossiers nouveaux qui tenaient à l'extension même du champ prévu par la loi.

Ensuite cette question des délais ne s'est pas posée partout avec la même acuité. On le sait, l'archéologie préventive a été beaucoup plus active au Nord de la France qu'au Sud et tout le monde n'était pas également préparé à l'élargissement du champ prévu par cette loi.

Une autre explication tient au fonctionnement actuel de l'INRAP. L'année de préfiguration occupée par de multiples problèmes – dont la localisation – n'a pas joué pleinement son rôle et la complexité des nouvelles missions de l'établissement a été insuffisamment anticipée.

Il y a, bien sûr, les difficultés liées au manque de personnels et aux carences budgétaires, mais il faut aussi souligner une organisation beaucoup trop centralisée (des navettes entre le territoire et le siège multipliées et trop souvent inutiles), des délégations insuffisantes accordées aux directions interrégionales, ce qui empêche la réactivité nécessaire d'un instrument qui peut apparaître trop lent face à ce qu'est aujourd'hui la dynamique de déconcentration et de décentralisation. Sous cet angle, la nostalgie de l'ancien système – DRAC/AFAN – peut trouver quelques justifications.

Nous avons beaucoup insisté dans le rapport pour qu'un audit-conseil au service d'une organisation plus dynamique de l'INRAP soit rapidement diligenté. Nous pensons qu'il y a là urgence.

Quant à la question récurrente des délais, elle trouve aussi une explication dans la rupture complète avec le système précédent. La fragmentation de la chaîne pratique de l'archéologie préventive – prescripteur, opérateur, aménageur – et l'absence de pédagogie autour des nouvelles dispositions ont produit de graves incompréhensions et des rejets.

Le décret d'application aurait dû prévoir une période transitoire et inventer une instance partenariale de concertation à l'échelon régional ou interrégional.

Comment répondre à cette situation ? Nous avons fait des propositions inscrites dans l'urgence et déjà appliquées dans certaines régions, relatives à la tenue de « chambres ardentes » réunissant les services régionaux de l'archéologie, les directions interrégionales de l'INRAP en lien avec les aménageurs afin d'effectuer une régulation exceptionnelle qui permette de répondre aux exigences les plus urgentes dont l'apurement du « stock » AFAN qui s'est accumulé de façon anormale à la fin de l'année 2001. A la décharge de l'INRAP, cela pèse lourdement sur son activité.

Heureusement, les services régionaux ont réagi rapidement devant les dangers d'une situation menaçant l'avenir de l'archéologie préventive. De fait, s'aménage une phase de transition, pragmatique et expérimentale, qui devra être évaluée. On peut d'ailleurs penser que le rapport d'évaluation prévu par la loi aurait sans doute préconisé ces ajustements.

Quant à la redevance, si elle a conduit à certaines applications caricaturales, elle n'est pas trop élevée pour tout le monde : certains, largement majoritaires, y gagnent puisque les opérations urbaines, au moins pour les diagnostics, sont assez nettement avantagées par rapport aux coûts antérieurs.

Nous avons avancé un système mixte reposant sur une baisse de la redevance, celle-ci étant totalement revisitée, notamment le calcul des surfaces qui désavantage particulièrement les zones rurales ou semi-rurales, la distinction entre « structure simple » et « structure complexe », et le coefficient multiplicateur considérable, qui devrait disparaître.

Dans notre esprit, la redevance était diminuée de 50 %, une taxe compensatoire équilibrant le budget. Une baisse significative est nécessaire mais le maintien d'un principe qui responsabilise l'aménageur l'est tout autant.

Quant à la taxe, il nous semblait qu'une forme additionnelle à la taxe locale d'équipement présentait une cohérence et paraissait supportable budgétairement.

Concernant le coût de l'archéologie préventive, dès les premières projections du budget de l'établissement public, les chiffres ont toujours été les mêmes, autour de 150 millions d'euros.

Est-il anormal qu'un établissement qui a la responsabilité nationale de l'archéologie, grande cause s'il en est, dispose d'un budget de 150 millions d'euros et compte environ 2.000 personnes ? Cela peut paraître élevé, c'est peu comparé à la Suisse ou au Japon par exemple.

D'autre part, en comparaison avec d'autres établissements publics de la culture, ce budget est très raisonnable et inférieur en tout cas à ceux de la Bibliothèque nationale de France ou de l'Opéra national. Est-ce encore une fois irrecevable ? Je ne le crois pas.

M. Yves Deniaud, Président : Nous rapprocherons ces chiffres avec d'autres que nous avons entendus précédemment. Je vous remercie de ces précisions qui nous éclairent.

M. Marc Laffineur : Cent cinquante millions d'euros vous paraissent-ils suffisants pour deux mille archéologues ?

M. Alain Van Der Malière : Oui pour 2.000 archéologues. Vous connaissez les chiffres actuels : 1.600, y compris les contrats à durée déterminée. Vous observerez que même en ajoutant les 320 archéologues des collectivités, nous n'atteignons pas les 2.000 archéologues qualifiés dans ce pays. Cela pose un vrai problème.

M. Pierre Méhaignerie : Dans la période intermédiaire, vous avez dit qu'il fallait pratiquer une régulation. Pouvez-vous préciser ce mot pour éviter les tensions que l'on connaît aujourd'hui ?

M. Alain Van Der Malière : La loi a connu des modalités d'application différentes selon les régions. On ne peut ignorer la tentation exhaustive de l'archéologue, et l'accumulation des nouveaux dossiers aidant, les motivations des prescriptions ont sans doute été insuffisamment nourries.

M. Pierre Méhaignerie : C'est simple, si l'on posait la question par téléphone, on nous répondait que cela concernait tout ce qui était au-delà d'un hectare. Quelle est la base scientifique ou archéologique de ce critère ? On n'en sait rien : pour tout ce qui dépasse un hectare, on fait des sondages !

M. Alain Van Der Malière : Dans certaines régions, c'est cinq hectares, pour d'autres, un hectare. Il n'y a pas effectivement pas d'harmonisation et elle est certainement difficile à établir scientifiquement.

Nous avons consacré un long chapitre à la qualité de la prescription. Toute l'histoire précédente nous montre que les aménageurs, publics ou privés, ne refusent pas le coût de l'archéologie, mais ils veulent en saisir les enjeux. Ils ont besoin, dans la nécessaire prévision économique, de disposer d'argumentaires solides.

En l'occurrence, la quantité peut tuer la qualité. Cela a été entendu par les services régionaux de l'archéologie, qui ont rapidement rompu avec une attitude mécaniste. On est parvenu à une sorte d'autorégulation fondée sur un travail de concertation, garantissant à la fois la nécessité scientifique et la faisabilité économique.

C'est notamment ce qui commence à se mettre en place dans quelques régions, dont la vôtre Monsieur le Président. Cette sélectivité des choix est indispensable et ne menace en rien la démarche scientifique.

M. Pierre Méhaignerie : Pour notre travail, quand cela nous mène-t-il à un changement de législation ?

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Le Gouvernement souhaiterait soumettre un projet de loi au Parlement avant l'été.

M. Pierre Méhaignerie : Cette échéance vous semble-t-elle réaliste ? Pourra-t-on espérer une application des nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 2004 ?

M. Alain Van Der Malière : Tout à fait.

M. Yves Deniaud, Président : Quelles suggestions feriez-vous sur les modifications législatives ? Comme la session sera extrêmement chargée en juin, je ne vois pas comment on pourra aborder le texte à cette période. Il vaut mieux avoir l'honnêteté de le traiter en octobre ou de le faire simplement examiner par le Sénat.

Il vaut mieux se donner le temps de la concertation et de la sagesse pour éviter que les parties prenantes nous disent qu'elles n'ont pas été entendues, que l'on fait n'importe quoi *etc.*

M. Alain Van Der Malière : Sur le travail législatif proprement dit, il m'apparaît que seuls deux articles sont vraiment à modifier : l'article 4 qui concerne les collectivités et l'article 9 relatif au financement. Pour le reste, elle ne me semble pas être susceptible d'autres modifications. En revanche, les décrets sont à revoir et à réécrire.

M. Pierre Méhaignerie : Je repose la question pour notre travail législatif : comment expliquez-vous que ce décret d'application ait abouti à ces difficultés ? Par quel mécanisme ? Est-ce le rôle des hommes, la volonté de tout maîtriser d'en haut ou d'autres éléments ? Nous disons en permanence que la multiplicité des décrets et arrêtés est plus un facteur de rigidité et de sclérose qu'un facteur d'émulation.

M. Alain Van Der Malière : Je crois qu'il y a eu de « trop » bonnes intentions dans la rédaction de ces textes et cette volonté d'appliquer à l'ensemble du territoire un traitement équitable s'est parfois transformée en « zèle techniciste ».

J'ajoute pour répondre à la question de M. Hénart que la nécessité d'introduire l'archéologie dans les documents d'urbanisme me paraît essentielle. Un groupe de travail devrait être constitué avec le ministère de l'Équipement à cet effet.

M. Pierre Méhaignerie : C'était le cas dans quelques agglomérations et dans quelques départements.

M. Alain Van Der Malière : Il faudrait le généraliser. De même que l'accès à la carte archéologique devrait être facilité, particulièrement aux services archéologiques des collectivités. Il est évident que plus la connaissance scientifique sera partagée, plus nous favoriserons l'extension des compétences, plus nous servirons la dynamique archéologique.

M. Yves Deniaud, Président : Je vous remercie de la qualité de vos réponses. Elles nous ont beaucoup éclairés.

Audition du 1^{er} avril 2003 :

12 heures : **M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture et de la communication**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président.

M. Yves Deniaud, Président : Monsieur Michel Clément, je suis ravi de vous accueillir au sein de la Mission.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Monsieur le directeur cette audition sera consacrée au premier des deux sujets qui nous occupent, à savoir l'archéologie préventive, car il fait partie de l'actualité la plus immédiate et brûlante. Je poserai trois séries de questions : l'une sera relative aux opérateurs, la seconde aux délais de diagnostics et de fouilles et la troisième au financement du dispositif d'archéologie préventive, et notamment aux problèmes des redevances permettant de financer le système.

S'agissant des opérateurs, quel regard portez-vous sur le monopole établi au profit de l'INRAP et, de votre point de vue, ce monopole peut-il être aménagé pour que d'autres opérateurs de service public interviennent ? Je pense notamment aux collectivités locales et aux universités qui sont des personnes de droit public et, éventuellement, à des opérateurs de droit privé, tels qu'associations et, pourquoi pas, entreprises, sous réserve d'un dispositif d'agrément.

Concernant les collectivités locales, souhaitez-vous le développement de services locaux d'archéologie et, dans l'affirmative, quelles mesures envisageriez-vous pour le favoriser et inciter les collectivités à se doter de tels services ?

Actuellement, la loi permet à l'INRAP de conventionner des opérateurs. Or, selon la directrice de l'INRAP, à ce jour, six conventions ont été passées avec des organismes pour les associer au travail d'archéologie préventive. Pourquoi si peu ? Quel regard portez-vous sur ce mécanisme de conventionnement ?

M. Michel Clément : La règle est de répondre brièvement à vos questions je crois. Je vous propose, en fin de réunion, après avoir répondu à vos questions, d'exposer à la Mission où nous en sommes sur nos propositions de réforme de la loi de 2001, qui, nous l'espérons, seront présentées au Parlement dans les meilleurs délais. Cette prochaine réforme est acquise sur le principe.

Concernant le monopole de l'INRAP, il est exact que la logique de loi de 2001 a conduit à confier un monopole à l'INRAP tant pour les diagnostics que pour les fouilles, même si, effectivement, il est possible aujourd'hui dans le cadre de la loi d'associer, par le biais de l'INRAP, d'autres partenaires publics – c'est clairement indiqué – voire privés.

Mon sentiment est qu'aujourd'hui il faut changer cette situation. En matière de recherches archéologiques, il est nécessaire d'abandonner cette notion de monopole de l'INRAP. La question posée alors est : comment ouvrir ce monopole ? Doit-on seulement l'ouvrir à d'autres structures publiques, de type collectivités territoriales ou universités, services du CNRS, *etc.*, par exemple ou au secteur privé, du moins dans certaines phases des opérations ?

Comme vous le verrez en fin d'exposé, nous travaillons aujourd'hui sur deux hypothèses de modification de la loi de 2001 : l'une qui ouvre le monopole à d'autres structures publiques, et l'autre qui permet, pour la phase de fouilles, d'élargir éventuellement le champ des opérateurs au secteur privé. Aucun choix n'est encore fait. Les services étudient ces hypothèses et le cabinet fera son choix en fonction des propositions formulées.

La deuxième question concerne les collectivités territoriales. Personnellement, je suis favorable à l'ouverture aux collectivités territoriales dès lors qu'elles disposent de services agréés, c'est-à-dire remplissant un certain nombre de critères. Il faut savoir comment leur donner plus de place et, une fois reconnu qu'elles peuvent participer pleinement au processus de recherche en archéologie préventive, il faudra leur donner une place mobilisatrice et motivante – si effectivement elles font ce choix – et sans doute prévoir d'autres mécanismes afin d'aider à la mise en place de tels services. Il est possible d'envisager des aides ponctuelles pour la création de postes dans ces services.

Concernant les conventions, le chiffre que vous avez indiqué est exact. Divers projets de conventions sont actuellement en cours de signature entre l'INRAP et les collectivités territoriales ; cela figure dans le dossier qui vous a été transmis en fin de semaine dernière.

Dans les propositions faites, un point est clair, mais est plus fort dans l'une des hypothèses que dans l'autre, à savoir le rôle plus important donné aux collectivités territoriales dès lors qu'elles disposent de services agréés. Je reviendrai plus longuement sur ce sujet lors de la présentation des deux hypothèses actuelles qui sont l'objet de nos travaux de réflexion.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je ne vous poserai pas de question sur les redevances et le financement puisque c'est l'essentiel de la réforme. Ce point sera traité avec l'exposé de vos travaux actuels.

Le décret, plus que la loi, enserme aujourd'hui la procédure dans des délais. Quel constat faites-vous du respect ou du non-respect de ces délais ? Quelles sont les durées moyennes pour le diagnostic, prescription comprise, et pour les fouilles, prescription comprise ?

Plus particulièrement, avez-vous remarqué une réelle utilisation de la disposition de l'article 7 du décret qui permet de faire, en amont de l'autorisation du permis de construire, des actes d'archéologie préventive, diagnostic ou fouilles ? Avez-vous observé que des choses étaient faites au moment de la constitution d'une ZAC ou d'un lotissement ? Combien de cas concrets avez-vous pu observer et quelles leçons en tirez-vous ?

M. Michel Clément : La question des délais, pour les aménageurs, est au moins aussi importante que celle du financement. Elle posait autrefois beaucoup de problèmes sur les plans juridiques et surtout opérationnels et l'on reprochait aux archéologues de faire arrêter les chantiers. La profession a aujourd'hui amélioré sa relation avec les aménageurs car, comme c'est indiqué clairement dans la loi actuelle mais aussi conformément à la philosophie d'action des services, l'archéologie n'est pas contraire à la politique du développement urbain et rural ou économique et social ; elle doit s'articuler avec le développement plus global de la société et s'intégrer dans des processus qui ont leur logique.

Le décret d'application de la loi de 2001 a précisé de manière extrêmement détaillée les délais de tout le processus d'édiction des prescriptions puis de réalisation des fouilles. D'ailleurs, certains ont dit que c'était trop car c'est un texte extrêmement complexe, touffu et raffiné.

Dans le tableau de ce processus – qui figure également dans le rapport qui vous a été transmis –, on atteint, pour la phase de diagnostic, un total de 8 mois au maximum, 5 mois dans le cas d'un retour immédiat de la convention qui fixe les modalités d'intervention opérationnelle, et de 11 mois et demi au total, pour les fouilles, 8 mois et demi dans le cas d'un retour immédiat de la convention. C'est le processus d'instruction administrative.

Le processus de fouilles est ensuite établi en fonction du terrain et de la nature de la convention établie avec l'aménageur, sachant que les archéologues, pour diverses raisons, notamment opérationnelles, ont désormais l'habitude de travailler en liens étroits avec eux, à savoir d'articuler leurs opérations avec les phases des opérations d'aménagement.

Quand on est en milieu urbain, dans le cas de démolitions, il faut absolument, pour des raisons d'accès au terrain et de sécurité, préciser le phasage de chaque intervention. De la même manière, lors de la réalisation de grands linéaires de type autoroutier ou ferroviaire, il existe des conventions précises pour que les terrains soient accessibles puis libérés dans des phases compatibles avec l'aménagement envisagé.

Ces délais sont toujours contestés car, même s'ils sont parfaitement maîtrisés, ils peuvent entraîner des retards sur le terrain pour la réalisation d'aménagements. Honnêtement, nous n'avons pas constaté beaucoup de dérapages dès lors que les conventions étaient signées ; les délais sont plutôt contestés en eux-mêmes. Ces dépassements semblent, dans le cadre de la loi actuelle, relativement marginaux.

M. Yve Deniaud, Président : Les délais constituent pour les élus un problème aussi préoccupant que celui du financement. Notre précédente séance a été particulièrement animée car nous recevions l'INRAP et les élus présents, toutes tendances confondues, ont été d'une virulence exceptionnelle dans cette salle.

M. Michel Clément : Il existe un délai obligatoire imposé par la réalisation d'opérations de terrain qui, quelle que soit la qualité de l'intervention, ont une durée minimum. Il faut ensuite tenir compte de la faculté d'y mettre des effectifs, ce qui peut présenter des difficultés ; il s'agit de la capacité, dont dispose l'INRAP, d'affecter des personnels sur les opérations, notamment dans la phase actuelle qui est extrêmement tendue puisque l'INRAP n'a plus la possibilité d'embaucher de contrats à durée déterminée (CDD). C'est la question de la masse nécessaire d'effectifs, quel que soit le mode de gestion, en matière de réalisation de fouilles d'archéologie préventive en fonction des modalités de financement.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Vous avez précisé quels étaient les délais réglementaires. Concernant votre observation sur leur respect, quels enseignements principaux en livrez-vous ?

M. Michel Clément : Actuellement, il existe un enseignement général et un autre lié à la situation de l'INRAP. Sauf exception, les délais sont tenus dès lors que les questions d'accès au terrain sont réglées car il existe très souvent des difficultés de ce type. En effet, pour diverses raisons, les terrains ne sont pas accessibles aux archéologues ; quand ils le sont, les délais sont généralement tenus. Il est vrai qu'aujourd'hui nous nous situons dans une phase plus critique puisque la gestion des effectifs de l'INRAP est sous tension : suite aux directives données à l'INRAP, nous sommes passés, entre le mois de décembre dernier et le mois de mars, de 500 CDD à 90, ce qui engendre des difficultés sur un certain nombre de chantiers. Toutefois, tout est mis en œuvre par les services pour faire les meilleurs choix en termes d'aménagement et d'archéologie.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je vous propose de faire le point sur les projets de réforme.

M. Michel Clément : Si vous le permettez, je vais distribuer des tableaux qui illustrent de manière concrète l'état de nos réflexions et hypothèses.

Je voulais vous indiquer très brièvement, à titre d'introduction, que le ministre nous a demandé de travailler sur ces hypothèses avec cinq soucis principaux.

Le premier, car c'est l'une des causes de la crise actuelle, est la concertation préalable entre tous les acteurs. Il y a eu sur ce plan – j'en conviens – des dérapages dus à une application trop mécanique de la loi – pas dans toutes les régions mais dans certaines – et il est indispensable, à toutes les étapes du processus, de renforcer la concertation entre le prescripteur, l'aménageur et l'opérateur. Je pense qu'une phase de découplage de l'ensemble est préjudiciable à une bonne gestion de l'archéologie préventive et au respect que nous devons aux aménageurs et aux élus locaux.

Il faut donc renforcer cette concertation préalable. Il paraît aberrant que le processus se déroule exclusivement par l'envoi de courriers avec des devis. Il est indispensable, dans un métier qui est profondément lié à l'aménagement, d'entretenir des liens avec un tissu existant, de renforcer cette concertation avec toutes les parties intéressées au projet.

Le deuxième point sur lequel nous travaillons est tout à fait fondamental dans nos projets. Il s'agit d'une prise en compte plus grande des collectivités territoriales. Cela doit se faire, d'une part, sur le plan opérationnel, parce que les services des collectivités territoriales peuvent se développer et apporter un vrai service à la collectivité pour les fouilles archéologiques. Nous pensons également que cette meilleure association des collectivités, qui connaissent bien leur territoire, peut être précieuse en amont des opérations, par la connaissance de la carte archéologique et de la nature du patrimoine, et en aval, pour la valorisation du résultat des fouilles, l'information du public, la prise en compte par les musées territoriaux, *etc.*

Le troisième objectif qui nous guide dans nos travaux est la simplification et la clarification de l'ensemble du système. Il est exact que le mode de calcul actuel de la redevance, tant pour le diagnostic que pour les fouilles, est obscur. Même pour ceux qui connaissent bien le métier, la « formule » est relativement hermétique et nous proposerons des systèmes beaucoup plus simples, par exemple le calcul – si le maintien de la redevance est assuré – en euros par m² ou en euros par m³ en fonction de la nature des fouilles. Ainsi, chacun pourra – même le citoyen qui ne connaît pas forcément l'ensemble des questions d'archéologie – calculer ce qu'il doit pour une opération de diagnostic et ou de fouilles.

Concernant la mutualisation du financement, beaucoup d'élus nous ont dit – à juste titre – que le fait de faire payer fortement tel ou tel aménageur public ou privé en fonction de la nature de son territoire

pouvait entraîner des inégalités de traitement selon les régions françaises, ce qui serait assez inéquitable. L'idée consiste à trouver une solution pour que l'effort de la collectivité soit le plus mutualisé possible.

Le cinquième point qui nous préoccupe est de conserver à l'esprit que l'archéologie est une discipline scientifique et doit s'intégrer dans un processus de recherche et de valorisation scientifiques des travaux, et ne doit pas uniquement viser à lever une hypothèque pesant sur l'aménagement. Cela ne signifie pas qu'il incombe à l'aménageur de financer l'ensemble de cette approche scientifique. Il faut toutefois rester dans le cadre d'une discipline scientifique.

Nous travaillons actuellement sur deux hypothèses dénommées A et B. La première est fondée sur l'idée que l'archéologie reste dans un cadre public mais qu'effectivement on met fin au monopole de l'INRAP et qu'on l'ouvre, sur un plan opérationnel, à l'ensemble du secteur public et notamment, au premier chef, aux collectivités territoriales.

Hypothèse A : dès lors que l'on parle de mutualisation, l'un des sujets le plus délicat à régler est celui de l'assiette du financement. Actuellement, dans la loi de 2001, une série de dossiers d'aménagements fixés par la loi et le décret sont transmis aux services de l'archéologie qui décident si tel ou tel doit faire l'objet d'une étude de diagnostic et, en fonction du résultat du diagnostic, si le site doit être fouillé.

Nous proposons de créer, sur la base du texte actuel, mais en modifiant le premier niveau de redevance, une redevance générale d'archéologie – sur les conseils du ministère de l'Équipement – qui concernera tous les dossiers actuellement visés par la loi et le décret, à savoir les dossiers d'aménagement : permis de construire et permis de démolir, installation et travaux divers, permis de lotir, ZAC, autres ouvrages affectant le sol soumis à études d'impact (carrières) et divers ouvrages visés dans le code de l'urbanisme.

Nous affecterions à cette redevance générale archéologie un taux de 0,32 euro/m², ce qui correspond aujourd'hui au taux de la redevance de diagnostic, et elle serait payée par tout le monde. Comme le ministère de l'Équipement nous l'a dit, même si tout le monde paie cette redevance, ceux qui n'auront pas à faire faire de sondage y gagneront en raison de l'absence de blocage de leur terrain pour la réalisation des opérations archéologiques. Cette hypothèse permet de dégager des moyens substantiels pour le système, qui permettent ensuite de calculer un coût de fouilles qui est largement rabaisé par rapport au coût actuel.

Le financement pour la deuxième phase des fouilles n'est pas fixé par le prix mais par un taux qui est rabaisé par rapport au coût réel. Cela permet de mutualiser l'effort et de trouver un système plus acceptable par l'ensemble des partenaires.

Au cœur de nos réflexions, en dehors des aspects strictement économiques, se trouve la question de l'acceptabilité sociale et économique de l'archéologie préventive.

Dans l'hypothèse A, le mécanisme repose sur une redevance perçue sur les dossiers transmis au préfet de région et au service régional d'archéologie (SRA) pour la prescription éventuelle d'un diagnostic.

L'objectif est d'aboutir à un équilibre global, tant pour l'INRAP que pour les collectivités, mais il manque quelques millions d'euros pour boucler le processus. Aussi, pour les très grands projets d'aménagement – supérieurs à 10 hectares – nous pourrions maintenir une redevance de diagnostic, sachant qu'il s'agit de processus de nature différente des processus liés à des aménagements locaux.

Dans la plupart des projets, il n'y aurait donc pas de redevance de diagnostic, mais nous travaillons encore sur ce sujet car, selon moi, il serait plus logique que, quelle que soit l'opération, le diagnostic soit assuré par la redevance générale, ce qui reviendrait à modifier nos taux. Je reviendrai sur une hypothèse sur laquelle nous travaillons aujourd'hui.

Ensuite, concernant les prescriptions de fouilles, nous conserverions dans notre projet des exonérations pour les personnes privées ayant un projet de construction individuelle et pour le logement locatif aidé.

Il existe deux cas et nous conservons cette idée car il s'agit de nature de fouilles assez différentes : il faut distinguer les sites stratifiés et les sites non stratifiés. Dans le calcul actuel de la loi de 2001, les fouilles en milieu urbain – sites stratifiés, là où l'on trouve une grosse épaisseur de vestiges – étaient

plutôt calculées nettement au-dessous de ce qui était autrefois payé à l'AFAN. La loi actuelle privilégie les aménagements urbains, sur des sites stratifiés importants, alors que les sites non stratifiés, principalement en milieu rural, où ils présentent de grands étalements, sont pénalisés.

Dans notre système, j'ai indiqué notre mode de calcul : pour les sites stratifiés, une redevance serait de 41 euros/m³ alors que, pour les sites non stratifiés, il faudrait tenir compte d'une base commune et, en fonction de la surface, d'un tarif dégressif.

M. Marc Laffineur : Sur les sites non stratifiés la redevance minimale serait donc de 20.600 euros.

M. Michel Clément : Oui.

M. Marc Laffineur : Cela me paraît très élevé et il me semble que, pour les petites communes, c'est encore très coûteux.

M. Gilles Carrez : Je suis également surpris par les montants indiqués. Je souhaiterais savoir comment vous avez procédé pour les calculer.

Par toutes les informations que nous avons pu recueillir sur des grands sites d'aménagements ou de plus petits sites, nous avons aujourd'hui la conviction que la loi de 2001 a entraîné une multiplication par deux ou trois de l'ensemble des coûts.

La question consiste à savoir si le nouveau système que vous proposez part du postulat que la hausse de la dépense archéologique résultant de la loi de 2001 est un fait acquis et qu'il s'agit seulement de trouver des moyens moins douloureux pour répartir cette dépense.

Au contraire, vous inscrivez-vous dans une réflexion partant du principe qu'il faut essayer de juguler l'inflation de dépenses générée par la loi ? En d'autres termes, s'agit-il de dépenses constantes à répartir autrement ou avez-vous le souci de réduire la dépense ?

En matière d'aménagement, pour avoir les chiffres à l'esprit, la redevance générale d'archéologie, que vous proposez – sans parler de fouilles –, atteindrait 0,32 euro/m². Concernant les grandes opérations d'aménagement en Ile-de-France, le terrain agricole est acquis au maximum à 10 francs/m², soit 100.000 francs/ha, ce qui est un chiffre très élevé. Par comparaison, dans l'Orne, le chiffre doit se situer à environ 20.000 à 30.000 francs/ha.

Dans cet exemple de la région parisienne, le prix du terrain est trois fois supérieur au prix du terrain en province. Au m², votre redevance générale représenterait à elle seule, sans parler de fouilles éventuelles, pratiquement le cinquième du coût d'acquisition du terrain agricole par l'aménageur ; ce serait, dans certains cas, l'équivalent du coût du terrain.

Si l'approche archéologique conduit à doubler le prix d'acquisition du foncier avant aménagement, cela me semble poser des problèmes ! Quelles sont vos bases de travail pour atteindre de tels coûts ?

M. Michel Clément : Nous sommes partis, dans cette hypothèse, sur la base non pas d'une augmentation vertigineuse des coûts mais de ce que nous avait demandé le ministère des finances, à savoir une stabilité actuelle du budget l'INRAP – je reviendrai sur la manière dont les collectivités locales peuvent bénéficier d'un financement public – à hauteur de 115 millions d'euros, ce qui correspond à la stabilisation des effectifs de l'INRAP par rapport au niveau atteint en 2002, soit 1.428 CDI et 310 équivalent temps plein en CDD. Nous avons utilisé cette base pour réaliser nos calculs.

Dans l'application de la loi 2001, nous avons eu très peu de difficultés sur la question du diagnostic. Je ne parle pas de la redevance générale qui est l'extension des chiffres du diagnostic ; d'une part, le chiffre 0,32 euro/m² est déjà inférieur au coût réel sur le terrain, à savoir 0,36 euro/m² de coût moyen en termes d'opérations de diagnostic. Les critiques portaient plutôt sur le coût des fouilles.

Je comprends bien votre question sur le prix des terrains, notamment en zones agricoles ; c'est une difficulté à laquelle l'hypothèse B peut en partie répondre, puisque la redevance générale y est plus modeste.

Il faut toutefois être assez clair. Nous essayons, sur la base de la liste des aménagements prévus par la loi de 2001, d'asseoir une redevance générale. Nous avons d'autres hypothèses – qui, à l'examen des faits, posent des difficultés de tous ordres – pour asseoir cette redevance de manière beaucoup plus large.

M. Gilles Carrez : La taxe locale d'équipement (TLE) est composée d'un coût forfaitaire multiplié par la surface hors œuvre nette (SHON) de la construction ; selon la nature de cette dernière, le coût forfaitaire appliqué par les collectivités peut varier. Il s'agit d'une assiette très valorisée, ce qui permet d'appliquer un taux relativement bas, le taux maximum étant de 5 %.

Votre proposition m'effraie. Si vous vous mettez à la place d'un aménageur public ou privé, une taxe équivalente au prix d'achat du terrain avant aménagement est difficile à accepter : j'exagère à peine, car 0,32 euro/m² est le coût du terrain agricole en province.

M. Yves Deniaud, Président : Tout à fait !

M. Gilles Carrez : Il sera difficile de le convaincre qu'il faut « doubler la mise » pour l'archéologie.

M. Michel Clément : Pour les constructions, la SHON serait prise comme base. Nous réfléchissons au fait d'utiliser la SHON ou la surface hors œuvre brute (SHOB). Pour les autres types d'aménagement, comme les ZAC, ce serait la surface.

M. Marc Laffineur : Dans le milieu rural, même avec la SHON, les prix de terrain sont très faibles et si la commune n'arrive pas à s'en tenir à ce prix, elle ne peut pas vendre. L'utilisation d'un pourcentage permettrait de prendre en compte les différences de prix sur tout le territoire.

M. Michel Clément : Suggérez-vous un pourcentage du prix de vente du terrain ?

M. Marc Laffineur : Oui.

M. Michel Clément : Sur ce projet – qui n'est pas loin, de notre point de vue, mais vous en jugerez ensuite, d'un point d'équilibre –, il reste une difficulté non pas pour les aménagements à caractère d'habitat, en milieu urbain, *etc.*, non pas pour les grands aménagements – puisque cela reste dans les mêmes montants que ce qui était prévu en termes de diagnostic –, mais pour les ZAC en milieu rural qui sont gourmandes en termes de surfaces et où la somme due sera substantielle.

M. Marc Laffineur : Sur des opérations déjà très déficitaires en milieu rural...

M. Gilles Carrez : Il faut réaliser un travail de simulation en prenant un échantillon d'opérations. En milieu rural, une opération de zone d'activité se fait sous forme de ZAC. Ces opérations ont une densité faible par rapport au terrain utilisé et en calculant la taxe de façon forfaitaire sur le terrain, cela représente un coût extrêmement fort dans le bilan.

Je pense que, même sur les grandes opérations en milieu péri-urbain, la taxe va peser lourdement. En milieu urbain dense, cela ne posera pas de problème puisque l'on raisonne sur la SHON.

M. Michel Clément : Nous faisons des hypothèses de cas concrets, et notamment de ceux qui ont posé des problèmes dans les mois passés, pour voir quel est l'impact réel. Par exemple, dans le cadre d'une société d'économie mixte (SEM) qui réaliserait une zone artisanale d'une emprise de 10 hectares, avec une fouille sur 18.000 m², dans la loi de 2001 le diagnostic coûtait 32.000 euros, et les fouilles ont coûté 341.100 euros. Dans l'hypothèse A, la redevance générale d'archéologie serait de 36.000 euros et le coût de fouilles à suivre de 137.600 euros. Même si la phase de redevance générale est substantielle, l'aménageur s'y retrouve.

M. Gilles Carrez : Avant 2001, quel aurait été le coût ?

M. Michel Clément : C'est difficile à dire car il s'agit d'un système très différent. Si vous me le permettez, je vais présenter la seconde hypothèse qui, au moins dans la phase fouille, envisage la concurrence. L'archéologie est une activité de main-d'œuvre. Même s'il est possible d'imaginer que par la concurrence on puisse aboutir à une certaine baisse des prix – une baisse de x % qu'il est possible de calculer – on atteint toutefois des prix importants du fait de la nature de l'activité puisque la productivité ne peut pas se régler de manière mécanique sur toutes les phases de l'opération, même si des efforts ont été faits en ce sens depuis des années.

M. Yves Deniaud, Président : La remarque de M. Gilles Carrez est essentielle car la plupart des élus, y compris ceux de cette commission et ceux qui seront dans l'hémicycle au moment du débat sur la loi de finances ou de la discussion de ce texte, font référence à ce qui se passait avant la loi de 2001. Les résultats de l'application de cette loi soulèvent une exaspération qui ne sera pas maîtrisée.

L'amendement Garrigue adopté dans la discussion de la loi de finances pour 2003 n'est qu'un « aimable hors d'œuvre » comparé à ce qui se passera si cela continue ainsi !

M. Gilles Carrez : Il existe un problème de fond. Au terme des différentes auditions, nous sommes persuadés que l'archéologie est une nécessité ; c'est vraiment un service public, et loin de nous l'idée qu'il faille abandonner cette mission.

La loi de 2001 a provoqué deux effets extrêmement désagréables. Le côté discrétionnaire incompréhensible, cette « formule magique », de l'article 9, qui est imposée et est devenue insupportable. C'est une constante dans toutes les réactions, qu'il s'agisse de grands ou petits projets. Par ailleurs, cette « formule magique » dissimule une forte augmentation de coût.

Même si nous arrivons à résoudre – et vos propositions sont très intéressantes de ce point de vue – le côté insupportable, discrétionnaire et incompréhensible de la formule, même en sortant du monopole, il n'en demeure pas moins qu'il faut se poser le problème du coût général : est-il à rechercher avant le coût évalué pour 2001 ou faut-il prendre 2001 de manière définitive et intangible ? Ce débat n'est pas tranché.

M. Yves Deniaud, Président : Pour l'immense majorité de nos collègues, à la question de M. Gilles Carrez sur le caractère intangible du coût découlant de la loi de 2001, la réponse est négative. Vous devez le comprendre.

M. Michel Clément : Pour répondre à M. Gilles Carrez sur l'aspect discrétionnaire, en tant que citoyen je trouve cela assez choquant. Quelqu'un décide qu'un site est complexe ou pas, puisque, notamment pour les sites non stratifiés, c'est laissé à l'appréciation de l'administration. Personnellement, alors que c'est un effort important demandé aux citoyens, j'estime qu'il faut que les choses soient claires et calculables par l'aménageur, d'une part, en termes de transparence de l'application de la réglementation et, d'autre part, en termes économiques pour intégrer le plus possible ces éléments dans le montage financier d'une opération.

Pour cela, la proposition de l'hypothèse A consiste à rendre la redevance générale calculable par le citoyen, sachant que le coût des fouilles – bien qu'il n'y ait pas de fouilles sur tout projet – dépend de la nature des prescriptions faites par l'administration. Dans nos propositions, nous avons évité les distinctions à caractère subtil entre ce qui est stérile ou non stérile pour que seule la profondeur de l'excavation envisagée soit retenue pour le calcul.

Actuellement, paie-t-on plus ou moins qu'avant 2001 ? Dans le système actuel, en fonction des calculs préexistants faits sur la base de l'AFAN, 85 % des personnes paient moins qu'autrefois. Les problèmes concernent les 15 % qui paient plus qu'ils ne payaient autrefois. Nous n'avons pas eu objectivement de protestations pour les aménagements à caractère privé en milieu urbain, où le taux était tout à fait favorable par rapport à la situation antérieure. En dehors de l'obscurité de la base de calcul, qui est incontestable, l'une des raisons des difficultés rencontrées repose sur la répartition entre le stratifié et le non-stratifié.

Je vous informe qu'une mission a été confiée à des représentants de l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Affaires Culturelles au sujet de l'organisation de l'INRAP, la validation de nos hypothèses et le budget de référence de l'INRAP qui est un sujet complexe. Pourquoi sommes-nous passés d'un budget d'environ 65 millions d'euros à 110-120 millions d'euros ?

Cela s'explique de plusieurs manières, notamment par le fait que le chiffre intègre les crédits de terrassement qui étaient autrefois – selon nos informations, mais l'Inspection va le vérifier – pour l'essentiel financés hors du budget de l'AFAN puisqu'ils étaient apportés en nature par les aménageurs ; il y aurait là une différence de l'ordre de 20 millions d'euros. Le chiffre de référence serait donc de 85 millions d'euros en rajoutant ces crédits de terrassement.

L'augmentation du chiffre de référence est liée à plusieurs autres raisons. C'est l'un des sujets sur lesquels l'Inspection est missionnée car nous manquons d'informations suffisantes. Il faut tenir compte du fait que l'INRAP n'est plus une association selon la loi de 1901, gérée comme une entreprise de droit privé, mais un établissement public, ce qui génère des coûts supplémentaires en termes d'organisation de la gestion centrale pour la mise en place de la comptabilité publique. Il faut également tenir compte des frais d'organisation de l'INRAP ; en effet, on reprochait à l'AFAN d'être inter-pénétrée avec l'administration d'État, d'être une association para-administrative tout à fait contestable, et, d'une certaine manière, l'État organisait la structure, l'AFAN ne faisant qu'exécuter ses instructions.

La structure est désormais autonome, ce qui a entraîné un coût qu'il faut peut-être examiner. C'est un sujet sur lequel une analyse est en cours puisque cela fait partie des questions qui se posent pour le calcul du coût total de l'archéologie préventive en France.

Dans nos réflexions, des choix de fond doivent être réalisés. Actuellement, nous ne contrôlons que 10 à 15 % de tous les terrassements réalisés sur le territoire national. Nul n'a l'idée – ce serait une idée absurde – de contrôler chaque trou qui est fait par chaque citoyen ou chaque entreprise.

Il faut déterminer jusqu'où doit aller l'effort global de la Nation pour son patrimoine, quels que soient les financeurs, publics ou privés. C'est une question que nous devons nous poser collectivement.

Quand je rencontre les organisations syndicales, dans la crise actuelle, je leur dis qu'il n'est pas possible de demander une chose et son contraire. La loi de 2001 fixe un monopole et il n'est pas possible de prescrire autant que l'on veut, sans réflexion pour savoir qui opère, car il n'est alors plus possible d'encadrer le coût global. Si le prescripteur prescrit en fonction de l'intérêt et pas en fonction des possibilités de faire c'est, à mon avis, contraire à l'esprit de cette loi.

Cette revendication de certaines organisations syndicales s'est exprimée après que le ministre a demandé concrètement que l'on régule les prescriptions en fonction des possibilités de les réaliser dans des délais compatibles avec les aménagements. Je pense qu'il faut maintenir – si l'on reste dans un système public – le principe de la prescription en fonction de l'intérêt scientifique – qui est la référence première – mais aussi en fonction des moyens dont dispose la collectivité pour mener ses opérations. Sinon, le système peut se bloquer comme il vient de le faire. Je défends l'idée que les choix doivent prendre en compte la capacité de faire les opérations d'archéologie préventive.

On peut penser ce que l'on veut de l'hypothèse A. J'explique que le chiffre de référence était celui de 115 millions d'euros, chiffre que nous ont fixé nos collègues du ministère des Finances comme référence pour le budget de l'INRAP. Je précise que nous souhaitons, dans cette hypothèse A, réfléchir à l'idée d'une stabilisation des effectifs de l'INRAP. Nous avons des débats avec les syndicats à ce sujet car ils disent qu'il faut, à terme, plus d'agents et demandent l'examen, à moyen terme, du besoin en effectifs, *etc.*

Pour l'instant, du moins sur les années à venir, notre objectif est de stabiliser les effectifs de l'INRAP. En revanche, rien n'interdit d'imaginer, en fonction des aspects financiers qui pourraient permettre de le faire, que les collectivités territoriales développent des services territoriaux d'archéologie. Cela nous paraît une hypothèse tout à fait intéressante parce qu'elle correspond à la possibilité qu'ont les collectivités de mieux gérer leur territoire en ayant des services pour le faire.

M. Laurent Hénart : L'INRAP est un établissement public administratif (EPA), ce qui implique une certaine lourdeur de gestion. La comptabilité publique n'est pas simple, l'organisation interne se trouve généralement compliquée par ce statut administratif, qui affecte chacun des actes de la vie courante de l'établissement.

De votre point de vue, cela a-t-il entraîné une inflation du personnel d'administration générale et, si oui, dans quelle proportion ? Par ailleurs, cet EPA a la particularité de calculer la redevance et de la collecter. Combien de personnes sont-elles affectées à ces opérations de calcul et de collecte ?

M. Michel Clément : Actuellement, concernant les postes budgétaires autorisés au budget prévisionnel 2002, sur 1.428 personnes, 1.277 sont affectées à la filière recherche et technique et 151 à la filière administrative. Il y a eu, en raison de la création de l'EPA, une augmentation des effectifs due aux statuts de droit public et à la mise en place de l'organisation elle-même. Nous avons évalué de 40 à 60 les effectifs créés par application du nouveau système.

Néanmoins, il faut être prudent sur la maîtrise complète de la diminution des effectifs administratifs. Personnellement, je suis favorable au fait qu'il y ait – en restant dans le système actuel – une plus forte déconcentration de la gestion de l'INRAP. Je pense que c'est actuellement un système très centralisé pour diverses raisons dont certaines sont valables, notamment la maîtrise des effectifs de CDD. Il n'est pas possible de tout libérer au risque d'avoir des effets pervers. Afin de mieux assurer la compatibilité entre les prescriptions et la faisabilité des opérations, je pense qu'il faut avoir un système plus déconcentré où les inter-régions gèrent le système avec les prescripteurs ; cela éviterait des inflations d'effectifs et des coûts de déplacement à travers la France, lesquels sont préjudiciables à l'équilibre économique de l'INRAP.

M. Marc Laffineur : Ce que nous voyons nous semble effrayant et nous ne savons pas comment expliquer à nos concitoyens et à tous les élus locaux ce que vous avez proposé aujourd'hui.

M. Michel Clément : Selon moi, votre réflexion converge vers ce que j'ai appelé l'acceptabilité. Je suis citoyen comme tout le monde et je peux imaginer la réaction de chacun.

Nous avons proposé d'exonérer les constructeurs individuels, car cela me semble absolument indispensable pour les fouilles. Il faut être prudent à ce sujet. La question du logement aidé a été posée et les avis de nos collègues du ministère de l'Équipement n'étaient pas toujours en accord avec les nôtres. La question des exonérations est un sujet important.

M. Marc Laffineur : Pour le logement aidé, toutes les communes, notamment rurales, sont déjà obligées de subventionner elles-mêmes les travaux en donnant le terrain aux organismes de logements sociaux. Je suis favorable à l'exonération mais il faut trouver les moyens de son financement. Il convient de travailler à partir de ce qui est acceptable pour les citoyens et de faire avec ce que l'on aura, et pas l'inverse.

M. Michel Clément : Concernant l'hypothèse B, le document distribué comporte des éléments comparatifs entre les deux hypothèses car chacune présente des avantages et des inconvénients.

L'hypothèse B est de nature assez différente et prend davantage en compte la capacité d'ouvrir le système, pour les opérations de fouilles, à d'autres opérateurs que les opérateurs publics.

Le prix des fouilles étant fixé en fonction de l'importance de l'opération, cela rabaisse la redevance générale, à savoir la partie mutualisée qui permettrait de faire vivre l'INRAP pour les missions qui lui sont confiées, de remplir les activités à caractère scientifique et également d'avoir un fonds de subventionnement pour les aménageurs qui n'ont pas la capacité de payer le coût réel des fouilles.

La redevance générale est abaissée, par rapport à la première, à 0,22 euro/m². Les mêmes dossiers seront transmis aux services de l'État. L'opérateur de fouilles pourra être l'INRAP ou un service de collectivités territoriales avec la difficulté, dans le cadre de la concurrence, que les aménageurs publics devront respecter le code des marchés publics.

Il existe actuellement peu d'opérateurs privés et le choix se fait en fonction des propositions dans un cahier des charges précisé au moment de l'instruction du permis.

Dans cette hypothèse, l'INRAP aurait le monopole des diagnostics. Dans cette phase antérieure qui conditionne l'éventuelle prescription de fouille, l'INRAP assure sur le terrain les diagnostics permettant d'organiser ensuite l'appel d'offres pour les opérateurs.

M. Yves Deniaud, Président : La présentation qui figure dans votre document a l'avantage d'être extrêmement claire.

M. Marc Laffineur : 136,8 euros le m² pour les fouilles dans l'hypothèse B.

M. Michel Clément : C'est le prix moyen des opérations telles que nous les connaissons.

M. Marc Laffineur : Il faut passer à un pourcentage.

M. Michel Clément : Ce chiffre résulte de ce que nous estimons être, après une analyse rétrospective, le coût réellement pratiqué. Pour les fouilles, le marché fixe le prix sur la base de prescriptions définies par l'État. La mutualisation pourrait se faire dans certains cas avec un subventionnement, puisqu'il est réservé un fonds d'environ 10 millions d'euros pour subventionner les opérateurs qui sont en difficulté économique.

M. Marc Laffineur : Cela signifie-t-il que si l'on se trouve dans un milieu rural très riche d'un point de vue archéologique, qui nécessite des fouilles, on devra payer 136,8 euros/m² ?

M. Michel Clément : Nous aurions dû préciser que ce chiffre est communiqué pour information, car c'est le prix moyen relevé.

M. Yves Deniaud, Président : Il résultera du jeu de l'offre et de la demande, sur la base d'un système de concurrence.

M. Michel Clément : Dans l'hypothèse A le prix des fouilles est, dans les deux types d'aménagements, sous-évalué. En raison de l'effet de mutualisation par la redevance générale, la redevance correspond, par exemple en milieu rural, à la moitié du coût réel. Dans la colonne concernant l'hypothèse B, il s'agit d'un montant moyen qui correspond aux observations relevées.

M. Marc Laffineur : S'agissant d'un montant moyen, il sera donc possible d'atteindre un prix exorbitant.

M. Michel Clément : Le prix le plus élevé est constaté en milieu urbain où l'on trouve plusieurs mètres de stratification. L'une des faiblesses du système de la loi de 2001 provient du fait qu'elle a bénéficié aux aménageurs urbains, au détriment des ruraux.

Il faut se méfier des termes employés : quand on parle de milieu rural, ce ne sont pas forcément des opérateurs territoriaux qui réalisent les aménagements. Il faut avoir le souhait de bien maîtriser la dépense, mais l'équilibre économique se pose de manière différente selon qu'il s'agit d'une municipalité qui crée une ZAC pour étendre le développement d'un village ou de la réalisation d'un aménagement privé.

Actuellement la redevance en site non stratifié correspond à peu près au coût réel. C'est la raison pour laquelle on le retrouve dans la colonne de l'hypothèse B.

M. Marc Laffineur : Dans notre pays, on peut trouver des surfaces de vente, en SHON, se situant entre 30 euros et 1.000 euros. Trouver un pourcentage serait plus juste.

M. Michel Clément : Je comprends votre approche, qui est liée à la réalité économique. La difficulté consiste à trouver un système pour asseoir la taxe et il n'est pas évident de le faire par rapport au prix d'achat des terrains.

M. Marc Laffineur : Ce serait beaucoup plus compliqué pour savoir ce à quoi vous arriverez sur l'ensemble du territoire. Vous constatez que cela entraîne des différences – de 1 à 1.000 – qui seront impossibles à supporter pour certains.

M. Michel Clément : Nous n'avons pas eu de protestations des grands aménageurs privés urbains.

M. Yves Deniaud, Président : Lors de notre séance précédente, Pierre Méhaignerie évoquait le cas d'une bourgade d'Ille-et-Vilaine de 800 habitants qui réalise un lotissement de 20 lots et à laquelle on présente une facture de près de 275.000 euros, soit plus de 13.000 euros par lot, ce qui est insupportable.

M. Michel Clément : Le système est quelque peu compliqué. Pour un lotissement, on perçoit sur l'ensemble du lotissement et, en raison d'une décision jurisprudentielle, on rembourse ensuite les aménageurs individuels ; si vous achetez votre pavillon dans le cadre d'un lotissement vous serez remboursés du coût de la redevance pour la parcelle qui vous concerne ; ce n'est pas le cas s'il s'agit d'un aménageur qui loue ensuite les logements.

Concernant le coût général de la structure, il a été prévu dans le financement de l'INRAP qu'une partie des crédits corresponde au fonctionnement scientifique de l'INRAP. Il ne faudrait pas aboutir à un système où l'on ferait payer des aménageurs alors que les rapports de fouilles ne seraient pas réalisés. Cela rendrait la chose inutile et scandaleuse. Il faut donc veiller à prévoir l'exploitation scientifique des travaux de fouilles.

M. Laurent Hénart : Nous serons dans l'obligation de vous imposer une seconde audition sur les problèmes de patrimoine et d'architecture et ce sera l'occasion de faire un point sur l'avancement du projet sur l'archéologie.

Personnellement, que pensez-vous de ces deux hypothèses ?

M. Michel Clément : Il m'est difficile de répondre parce que, s'il existait un système simple et évident, il serait trouvé depuis 30 ans. Chaque système évoqué a des avantages et des inconvénients, le tout étant de savoir vers quoi portent ceux-ci.

Concernant la question posée sur l'effort demandé à la collectivité dans son ensemble, il ne faudrait pas que l'effet de la concurrence – le prescripteur se sentant désormais dégagé de toute responsabilité par rapport à la faisabilité de l'opération, puisqu'il reviendrait au marché de provoquer la mise en place d'entreprises susceptibles de répondre aux prescriptions – provoque un effet inverse de celui recherché.

Personnellement, je conserve l'idée d'une maîtrise de l'ensemble du système d'archéologie. Il faut avoir à l'esprit la capacité d'exploitation scientifique du système. Je suis favorable – et je l'ai dit d'entrée – à l'ouverture du monopole public ; c'est selon moi extrêmement important.

Je rappelle que la création de l'AFAN ne résultait pas d'une volonté machiavélique du ministère de la Culture mais plutôt d'une absence de structures susceptibles de réaliser le travail. Un système beaucoup plus déconcentré, décentralisé, où tout se passerait sur le terrain, avec des services de collectivités, des universités et l'INRAP si c'était nécessaire, me semble plus réaliste et répondant à une réalité scientifique et opérationnelle.

L'un des vices du système actuel est d'être organisé uniquement autour d'une structure nationale et très centralisée ; cela ne peut que bloquer. Je pense qu'il faut que tout cela s'équilibre naturellement sur le terrain.

M. Yves Deniaud, Président. - Je vous remercie pour la clarté et la qualité de vos réponses.

Audition du 7 mai 2003 :

11 h30 : **M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture et de la communication**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président.

M. Yves Deniaud, Président : Je remercie beaucoup M. Michel Clément de revenir devant nous aujourd'hui. Après le très intéressant entretien que nous avons eu sur l'archéologie, nous souhaitons l'entendre également sur les architectes en chef des monuments historiques et les architectes des bâtiments de France, qui constituent l'autre volet de notre sujet.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Je voudrais vous poser quatre questions. La première a trait à la difficulté à consommer les crédits, sujet déjà évoqué dans le débat budgétaire, et en particulier au délai existant entre l'inscription d'une opération et sa réalisation. Dans les documents très complets que vous nous avez transmis, nous constatons que ces dernières années, la situation s'est dégradée au point d'arriver à un décalage de près de trois ans entre l'inscription d'une opération et le démarrage de la phase opérationnelle de travaux. Comment envisagez-vous la bonne maîtrise de la programmation, puis la réalisation des opérations ?

La deuxième question a trait au statut des ACMH et des ABF. À propos des architectes en chef, que pensez-vous de l'idée développée, notamment par le rapport Bady, d'accroître leur nombre jusqu'à son quasi-doublement, afin de permettre une relative mise en concurrence des architectes en chef les uns par rapport aux autres ? L'option envisagée pour la Mission serait de permettre aux maîtres d'ouvrage une mise en concurrence des architectes en chef, et ainsi de transformer leur monopole territorial en une astreinte territoriale, chaque architecte devant intervenir dans un département, à défaut d'architectes volontaires.

Concernant les ABF, la Mission s'est interrogée, lors des précédentes auditions, sur l'utilité d'une simplification et d'une clarification de leur statut, visant à leur attribuer avant tout une mission d'interprétation et d'application des règlements d'urbanisme et de protection, quitte d'ailleurs à rassembler service départemental de l'architecture (SDAP) et du patrimoine et volet réglementaire des directions départementales de l'équipement (DDE) dans une seule unité d'administration d'État. Il s'agirait donc de retirer aux ABF leurs interventions en tant qu'architecte libéral, mais en revanche, de leur confier le patrimoine de l'État qu'il soit classé, inscrit ou de droit commun.

La troisième question porte sur la simplification des avis. Ce problème très concret, évoqué par une des personnes auditionnées par la mission, m'amène à vous poser une question. Se superposent souvent secteurs sauvegardés, périmètre de ZPPAUP et abords de bâtiments classés. Cela provoque de vraies difficultés pour savoir dans quel cadre intervient l'ABF et quel avis prédomine sur l'autre. Ne serait-il pas possible d'imaginer uniformiser ces règles en prévoyant une mise en cohérence ? Par exemple, on pourrait imaginer, dans un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP, que la règle des abords tombe. Cela a pour but de simplifier la mise en œuvre du droit de la protection, ce qui ne serait pas sans incidence sur le rythme de certaines initiatives de propriétaires publics ou privés.

La quatrième question a trait à la maîtrise d'ouvrage. La maîtrise d'ouvrage de l'État est fréquemment utilisée par celui-ci, au-delà de l'application stricte du texte de 1913. Quel est votre point de vue sur cette maîtrise d'ouvrage ? Suffit-il de resserrer l'application de la loi de 1913 ? Envisageriez-vous que la loi, notamment dans le cadre des mouvements généraux de décentralisation, permette d'accorder une vraie maîtrise d'ouvrage au propriétaire, qu'il puisse éventuellement déléguer à l'État voire à une collectivité territoriale ?

M. Michel Clément : Je vais essayer de répondre le plus complètement possible sur les quatre sujets qui vous semblent les plus importants concernant le rôle des architectes, qu'ils soient architectes en chef des monuments historiques ou architectes des bâtiments de France.

Votre première question concerne les délais et la consommation des crédits. Certes, dans le rapport fourni à la suite de vos questions, nous avons montré qu'à l'heure actuelle, il fallait compter un délai d'environ trois années entre l'idée de la restauration d'un monument et le premier coup de truelle donné sur un chantier. Je ne pense pas que l'on puisse dire que le délai se soit dégradé substantiellement. Il a toujours été long ; en tout cas il n'a pas été raccourci, notamment à cause de l'existence de toute une série de procédures. Ces dernières tiennent non seulement aux procédures du ministère de la Culture, mais également à d'autres procédures qui relèvent du ministère des Finances et enfin aux modalités de partenariat financier. Ce sont les trois raisons des retards qui existent parfois.

Je crois que cette situation peu satisfaisante a un lien tout à fait clair avec le fait que, par une interprétation de la loi de 1913 qui me semble tout à fait contestable et pour des raisons d'histoire du service, une grande partie des crédits qui concernent les monuments historiques relèvent de la maîtrise d'ouvrage de l'État. C'est souvent un facteur en soi de retard, puisque l'État maître d'ouvrage doit signer des conventions avec l'ensemble des partenaires, ce qui induit des délais supplémentaires.

À cet égard, je voulais vous indiquer que nous souhaitons, sur trois ans, aboutir à ce qu'il soit désormais clair que le maître d'ouvrage naturel des travaux de restauration d'un monument est son propriétaire. C'est fondamental car, aujourd'hui, la répartition budgétaire est prévue pour que l'État soit maître d'ouvrage d'une grande partie de ces travaux.

Cela demandera de notre part une grande énergie pour plusieurs raisons. C'est d'une part la tradition, mais c'est aussi lié au fait que, pour beaucoup d'esprits, la maîtrise d'ouvrage de l'État garantit une restauration de qualité. Mais ce sera également complexe pour d'autres raisons qui tiennent à la difficulté pour les propriétaires privés et publics de petite taille d'assurer ces fonctions de maîtrise d'ouvrage. A titre d'exemple, la basilique de Vézelay est propriété de la commune de Vézelay : comment cette commune, qui ne compte que quelques centaines d'habitants, pourra-t-elle assurer à la fois techniquement et financièrement les fonctions de maître d'ouvrage ? C'est un sujet sur lequel nous travaillons parce qu'il nous paraît important de régler cette question pour permettre aux collectivités ou aux propriétaires privés, qui n'ont pas cette capacité, de trouver soit une assistance à la maîtrise d'ouvrage, soit un mandataire pour conduire leurs travaux.

S'ajoute à cela un problème de transition : il est difficile de changer de système en cours de route. Quand vous avez aujourd'hui un programme architectural et technique fondé sur telle ou telle maîtrise d'ouvrage, le ministère des Finances vous oblige à continuer sous la forme initialement prévue. Cela peut constituer une difficulté, car les tranches se déroulent parfois sur trois ou quatre ans. Néanmoins, il me semble que le fait que le propriétaire devienne maître d'ouvrage naturel des travaux est un facteur de plus grande rapidité, car cela remettra les choses dans le bon ordre.

Ce n'est pas pour autant que nous aboutirons à des délais de quelques mois, qui n'existent d'ailleurs pas plus pour la construction neuve. Dans un projet de construction, le passage de l'APS à l'APD prend par exemple un certain temps. Mais cela peut être de nature à améliorer les choses. Je dis cela parce que les consommations sur le titre VI sont meilleures que sur le titre V, c'est-à-dire que le subventionnement est mieux consommé que les crédits en maîtrise d'ouvrage de l'État. Les chiffres montrent bien cette situation.

C'est une première réponse concernant la question des délais de la consommation. Mais ce qui présente certainement un intérêt pour votre mission est de savoir les changements vers lesquels nous nous dirigeons. Nous sommes déterminés sur trois années à passer à la maîtrise d'ouvrage laissée au propriétaire, ce qui suppose faire basculer des crédits du titre V au titre VI sur le budget de l'État.

Concernant le statut des ACMH et des ABF, notre proposition est celle suggérée par Jean-Pierre Bady dans son rapport. Nous proposons que, certes, dans l'état actuel des choses, l'architecte en chef conserve des missions en tant que fonctionnaire pour notamment suivre tel ou tel département, mais que le propriétaire d'un monument puisse choisir parmi plusieurs architectes en chef que l'administration lui aura proposés. Nous réfléchissons au système qui permette d'organiser, de manière tout à fait claire, cette proposition, mais l'idée est que l'État propose au moins trois

architectes, voire plus, puis que le propriétaire choisisse, parmi eux, un architecte en chef des monuments historiques pour son monument.

C'est un objectif que nous allons mettre en œuvre dans les mois qui viennent. Cette proposition est liée également à l'augmentation du nombre d'architectes en chef, dont certains considèrent qu'ils sont déjà en nombre suffisant. Toutefois, nous estimons que si nous voulons entrer dans cette logique de choix, il convient d'en recruter plus. À cet égard, nous préparons actuellement, pour les mois qui viennent, un nouveau concours de recrutement d'ACMH.

S'agissant des ABF, ils ne sont plus autorisés actuellement à être maîtres d'œuvre de travaux au titre du cumul, dans le département dont ils ont la responsabilité administrative. Je crois que la tendance va de plus en plus s'orienter vers une limitation des responsabilités de maîtrise d'œuvre des architectes des bâtiments de France à l'entretien des monuments de l'État. C'est ce domaine qui devrait rester leur noyau dur, ce qui satisferait leur souhait de ne pas être seulement des administratifs, mais aussi de conserver une compétence technique d'architectes de terrain.

C'est une orientation que nous souhaitons, étant entendu qu'ils resteront conservateurs des monuments de l'État, sachant que, dans mon esprit, conservateur signifie responsable de la bonne conservation. Nous allons notamment clarifier, s'agissant des monuments de l'État gérés par le centre des monuments nationaux, les responsabilités respectives des architectes des bâtiments de France et des administrateurs. De notre point de vue, il est très important que les zones de flou entre les uns et les autres soient dissipées, notamment en termes de responsabilités. En effet, chacun doit être en situation de sécurité juridique et, en cas d'accident, on doit savoir quelle est la responsabilité du conservateur du monument ou celle de son gestionnaire.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Votre réponse amène deux questions. Comptez-vous maintenir ou supprimer la petite catégorie des vérificateurs ? Les investigations de la Cour des Comptes nous conduisent à nous interroger sur la pertinence du maintien de ce corps. Il est toujours compliqué, quand on crée un statut particulier, non pas d'en chasser les abus, mais tout du moins d'en mesurer la bonne utilisation.

M. Michel Clément : Sur ce sujet, aucun arbitrage n'est encore intervenu au sein du ministère. Toutefois, je m'interroge toujours sur les missions de ces fonctionnaires particuliers que sont les vérificateurs des monuments historiques. J'attends encore des arguments qui, à mes yeux, démontrent réellement l'utilité de leur mission en tant que fonctionnaire. Peut-être un autre système pourrait-il permettre le même type d'efficacité quant aux contrôles des travaux ? Il me semble que, par certains aspects, le fait qu'ils existent sous cette forme peut être de nature déresponsabilisante. Il est important, dans l'intérêt de tous – les propriétaires, les collectivités, l'État, *etc.* –, d'avoir des économistes qui suivent la réalité du coût des travaux. Néanmoins, je m'interroge sur l'intérêt d'avoir un corps de vérificateurs des monuments historiques que l'on envoie parfois aux frais de l'État faire tel ou telle chose. Il faut que l'on me prouve le bien-fondé de leur mission.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Concernant les architectes du Patrimoine, je ferai deux remarques. Pensez-vous que l'on pourrait les amener à pouvoir se positionner sur certains marchés ? Je ne sais pas si on peut distinguer les classés des inscrits, mais serait-il possible de trouver un moyen pour que la concurrence soit accrue et, de ce fait, que soit valorisée cette formation spécifique. Cela impliquerait, au regard de leur localisation géographique, que le Centre de Chaillot dispose de quelques antennes partenaires en province. L'école est localisée à Paris, le recrutement est régional, et ensuite beaucoup de jeunes architectes restent dans leur région de recrutement et de formation.

M. Michel Clément : Dès lors que l'on est dans un système qui va s'ouvrir de différentes manières : par la plus grande implication des propriétaires dans la gestion de leur monument historique, par la décentralisation et le rôle accru des collectivités locales, il est d'intérêt public qu'il y ait de plus en plus d'architectes du Patrimoine. Il faut qu'ils soient aujourd'hui reconnus comme des spécialistes du patrimoine et que l'on ait recours de plus en plus à leurs talents. Je pense que les monuments inscrits peuvent être un domaine de prédilection pour ces architectes du patrimoine.

Mais nous souhaitons également que l'on règle la question en attente de la présence d'architectes dans les collectivités territoriales. L'important est qu'il y ait des compétences territoriales dans ce domaine et que l'État garde essentiellement sa mission de contrôle. Il est nécessaire de régler cette situation qui, aujourd'hui, ne l'est pas dans la fonction publique territoriale.

Je n'irai pas jusqu'à dire que l'on demande la création d'une filière d'emploi d'architectes territoriaux qui ne constitue pas forcément, selon les personnes que j'ai consultées, la solution. En premier lieu, la fonction publique territoriale comporte déjà suffisamment de filières. Il me semble qu'il faut trouver une place plus claire et plus reconnue pour les architectes, car c'est l'intérêt des collectivités, pour un certain nombre de sujets, de disposer de compétences en termes d'architecture.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Le fait de permettre aux propriétaires d'exercer la maîtrise d'ouvrage va y inciter.

M. Michel Clément : Oui. Si vous prenez, par exemple, la question de l'entretien des monuments historiques, l'élément important est que l'entretien se fasse avec compétence. Le système des monuments historiques, dans sa pratique ancienne, a beaucoup déresponsabilisé l'ensemble des intervenants. L'entretien des bâtiments « en bon père de famille » ne relève pas des monuments historiques, mais est bien de la responsabilité du propriétaire, tout comme la gestion de l'entretien. Le fait qu'un propriétaire puisse disposer des compétences d'un architecte du Patrimoine qui suive, pour son compte, l'évolution d'un bâtiment, même si les travaux les plus importants doivent rester le monopole de l'architecte en chef, constitue une piste intéressante.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Votre direction pourrait s'en charger, du fait qu'elle exerce déjà la tutelle sur les écoles d'architecture. Pourrait-on imaginer d'en identifier quatre ou cinq en province qui puissent constituer des antennes de l'École de Chaillot ?

M. Michel Clément : L'École de Chaillot est une école de renommée internationale, mais qui ne coûte pas cher à la République. Cette école, qui compte aujourd'hui très peu d'agents, a le statut d'un service à compétence nationale. L'effectif permanent, hormis les professeurs, est de moins de dix personnes, donc tout à fait modeste. L'idée n'est pas de tout regrouper à Paris, mais que cette école participe d'un réseau associant des écoles d'architecture qui pourraient se spécialiser dans les domaines du patrimoine. C'est une piste intéressante. La culture des architectes est toujours d'abord celle du projet, mais l'enjeu de la réhabilitation est essentiel dans nos villes, de même que l'enjeu du patrimoine. L'idée est bien que Chaillot constitue une tête de réseau pour d'autres écoles d'architecture spécialisées.

L'École de Chaillot sera intégrée dans la future cité de l'architecture et du patrimoine afin de lui donner, à cette occasion, les moyens à la hauteur, tant en termes de locaux que d'effectifs. L'objectif n'est pas d'en faire une énorme structure, mais une tête de réseau avec d'autres antennes, des écoles d'architecture associées ou en partenariat en province.

S'agissant de la question de la simplification, ayant été directeur régional des affaires culturelles, je connais toutes ces difficultés qui donnent une image extrêmement mauvaise de notre ministère. Il y a, entre autres, le foisonnement des titres incompréhensibles pour le commun des mortels avec des zones d'ombre dans leurs compétences, à un point tel que les spécialistes du ministère ont parfois quelques difficultés à définir le rôle des uns et des autres. Il est important que, de plus en plus, le ministère de la Culture exprime une cohérence de position sur tel ou tel domaine.

Lors de réunions avec des élus, le représentant de la DRAC émet un avis, puis le SDAP un autre avis, enfin l'inspection générale encore un avis différent, *etc.* Cela pouvait passer quand le ministère avait la charge de l'ensemble des procédures, mais dès lors que l'on est dans une relation avec les collectivités locales qui tend vers le partenariat, l'égalité, *etc.*, il est important qu'à un moment on puisse savoir quelle est la position du ministère de la Culture sur tel ou tel sujet. Pour autant, cela n'implique que les positions doivent être lapidaires, car le patrimoine comprend des sujets compliqués. Toutefois, l'État doit être en capacité d'offrir une appréciation cohérente d'un sujet patrimonial. Le ministère de la Culture doit lui-même faire un certain nombre d'arbitrages, et non pas les laisser faire à d'autres, y compris à des personnes extérieures à lui, comme c'est parfois le cas.

Cela suppose l'examen d'un certain nombre de textes pour traquer les doublons. Vous avez évoqué plusieurs sujets, dont celui d'être à la fois en secteur sauvegardé et en abords. Je suis pour qu'il y ait une clarté en termes de protection. Nous avons là tout un chantier de travail, et je reviendrai sur la manière dont nous souhaitons mettre tout cela en forme.

J'ai également commencé à évoquer, auprès de mon collègue directeur de l'administration générale, la nécessité d'une révision de l'ensemble du système régional et départemental de l'architecture et du patrimoine. Je suis en voie de lancer des initiatives sur ce sujet.

Mon idée est encore à l'état de projet, mais c'est un projet auquel je tiens et qui est lié aux propositions qui seront faites par le gouvernement en termes de décentralisation. Il s'agit d'avoir, dans les DRAC, un service régional de l'architecture et du patrimoine, avec un niveau régional et un niveau départemental. C'est une révolution interne. Jusqu'à présent, les services se sont constitués au sein du ministère de la Culture de manière stratifiée, en fonction de législations successives :

- la législation relative aux monuments historiques, pour la conservation régionale des monuments historiques ;
- la législation sur l'archéologie avec un certain nombre d'avatars, pour la direction des antiquités, puis aujourd'hui le service régional d'archéologie ;
- le programme d'inventaire lancé par André Malraux, non pas sur des bases législatives mais sur les bases d'un grand programme national, pour le service régional de l'inventaire.

À l'heure actuelle, le gouvernement envisage des procédures de transfert du service de l'inventaire probablement aux régions, mais c'est le Parlement qui en décidera. Il est important de profiter de cette occasion pour regrouper au sein du ministère les services qui auront une capacité d'arbitrage. Il y aura un chef de service auprès du DRAC pour arbitrer entre les différents services qui parfois étaient concurrents, ou donnaient un avis au titre de l'archéologie, un autre au titre des monuments historiques. Le citoyen et les partenaires privés ou publics ont le droit d'avoir une vision cohérente de tout cela.

À cette occasion, nous étudierons la répartition des compétences entre le niveau régional et le niveau départemental, avec une question que je n'aborderai car elle est fait l'objet de discussions avec le ministère de l'Intérieur : les SDAP doivent-ils être sous l'autorité hiérarchique directe des DRAC ou rester sous l'autorité des préfets de département ? C'est un sujet sur lequel il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'arbitrage car cela concerne aussi le rôle des préfets et la capacité qu'ils ont d'être le chef des services de l'État dans tout le département. Une des idées, par exemple, est d'avoir une relation directe entre les directions régionales des affaires culturelles et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine, afin d'obtenir une meilleure cohérence.

Selon d'autres opinions, on ne peut pas le faire car, de la même manière que le préfet de département n'est pas sous l'autorité hiérarchique du préfet de région, le SDAP ne peut pas *mutatis mutandis* être sous l'autorité du DRAC. C'est un sujet de débat, mais il est certain qu'il y a là matière à clarifier les missions des uns au niveau départemental et des autres au niveau régional, notamment à l'occasion du projet de décentralisation.

M. Laurent Hénart, Rapporteur : Avez-vous étudié le rapprochement avec ce qui va rester de compétences réglementaires en matière d'urbanisme à la DDE ?

M. Michel Clément : Le ministère de la Culture, comme d'autres ministères, a été saisi par le ministère de l'Intérieur, des questions de regroupement des personnels par pôle de compétence. Il ne s'agit pas du niveau départemental qui, lui, est exclusivement relatif à l'architecture et au patrimoine, mais du niveau régional. Dans les DRAC, on retrouve des métiers assez différents dont toute la partie spectacle est dans une sphère différente de la partie liée à l'architecture et au patrimoine qui est plus proche des questions relatives à l'équipement. Il y a sur ce point des discussions. Nous sommes actuellement en relation de travail avec le ministère de l'Intérieur dans ce projet de regrouper en quatre ou cinq pôles, au niveau régional, les services de l'État.

Je terminerai sur la question concernant la maîtrise d'ouvrage. Il est très important de construire d'autres maîtrises d'ouvrage qui ne soient pas celles de l'État. L'État assure encore gracieusement et gratuitement une maîtrise d'ouvrage pour la restauration d'un certain nombre de monuments. C'est justifié dans le cas de petites communes qui possèdent un patrimoine exceptionnel, mais cela ne l'est pas quand on restaure des monuments qui appartiennent à de très grandes villes, ce qui est souvent le cas. J'ai déjà expliqué à des maires de très grandes villes qu'ils devaient se préparer à passer très naturellement d'une position de partenaire financier de l'État à celle de maître d'ouvrage.

J'ai voulu me situer dans une présentation prospective et non pas une défense et une illustration du système actuel. Le ministre de la Culture souhaite, d'une part, proposer au Gouvernement un plan national du patrimoine comportant non seulement une série d'éléments budgétaires, mais également toute une série d'autres mesures. Elles seraient en premier lieu d'ordre législatif et pourraient entrer dans une loi d'orientation relative au patrimoine. Un certain nombre de questions que nous avons évoquées pourrait figurer dans cette loi. Il y a une vraie ambition que souhaite Jean-Jacques Aillagon sur ce thème, en espérant que nous aurons en plus quelques crédits pour accompagner la réforme dans le cadre d'une loi de programme.

En effet, l'état sanitaire du patrimoine n'est pas excellent. Nous avons établi, à ce sujet, un rapport, ce qui est important car c'est la première fois que cela se faisait. Il m'arrive parfois de dire à mes collaborateurs que nous devons jouer aujourd'hui le rôle réel d'administration centrale et ne plus être des opérateurs, ce rôle devant revenir aux services déconcentrés ou à d'autres partenaires. Le travail d'évaluation de l'état du patrimoine est un travail d'administration centrale. En ce sens, ce rapport est intéressant pour l'ensemble de la représentation nationale.

M. Jean-Louis Dumont : Si vous envisagez d'augmenter le nombre de certaines catégories de personnel, je n'ai à aucun moment entendu parler ni de responsabilisation ni de capacité de recours. Or lorsqu'on est propriétaire d'un monument classé ou d'un bâtiment historique, il n'y a aucune fluidité dans les prises de décision, puisqu'elles sont fonction aussi de la décision de l'ABF ou de l'architecte en chef, et des subventions y afférent.

J'insiste beaucoup sur la très mauvaise image, à tort peut-être, qu'ont vos architectes dans le milieu départemental, et en particulier rural, car les personnes concernées se sentent prisonnières d'une décision sur laquelle elles n'ont aucune prise, voire aucune capacité de dialogue, et surtout aucun recours.

Il y a là vraiment un statut qui nous apparaît comme exorbitant du droit. Je vais vous citer un exemple. Il suffit qu'une ABF prenne une décision positive dans une commune, puis que, pour des raisons de santé, elle soit amenée à quitter ses fonctions quelque temps, pour que l'intérimaire prenne une décision contraire. C'est quelque chose que nous voyons chaque jour.

Votre intervention est fort intéressante, mais dans le cadre d'une amélioration de la qualité du service et de sa compréhension, y compris par ceux qui payent, il vaudrait mieux avoir des capacités de recours et une responsabilisation quant aux décisions prises par les fonctionnaires.

M. Yves Deniaud, Président : C'est une observation partagée unanimement par tous les élus qui ont eu affaire aux ABF. Je crois qu'il faut que vous preniez la mesure du profond sentiment d'arbitraire qui est ressenti par des élus qui ne sont pas tous des saccageurs du patrimoine, loin de là.

M. Michel Clément : Je suis très conscient de l'insatisfaction qui existe chez un certain nombre de grands responsables par rapport à tout cela. Notre intérêt est de défendre le patrimoine de notre pays. En revanche, il faut faire attention à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain, mais faire bouger le système, le rendre plus transparent et plus lisible. Il est certain qu'il faut en finir avec cette notion d'arbitraire où les responsables du patrimoine arrivent sur un lieu et pensent qu'ils sont chez eux. Il faut accepter le fait que nous avons un rôle essentiel de suivi, de contrôle et de pérennisation du patrimoine national, mais le faire dans une relation saine, avec les responsables politiques comme avec les propriétaires.

Lors de ma rencontre avec les ABF, je leur ai indiqué qu'il était de leur intérêt que les recours soient possibles. Toute personne peut avoir une appréciation à un moment donnée, mais ce ne peut être pour l'éternité. Dans la vie publique ou privée, on fait parfois certaines erreurs d'appréciation. Pour ma part, je défendrai l'idée d'un recours possible, notamment pour l'avis des ABF dans les abords, et que les commissions mises en place fonctionnent effectivement. Comme vous avez pu le lire dans le rapport, il y a un nombre très modeste de sujets examinés. Ces commissions doivent réellement fonctionner.

Nous allons bientôt prendre un décret d'application à la loi de démocratie de proximité qui étend aux pétitionnaires le recours contre le refus des permis de construire par les ABF. Jusqu'à présent, c'était un peu compliqué, mais maintenant, le propriétaire pourra présenter un recours devant la commission régionale qui aura une section spécialisée, composée d'un grand nombre d'élus du département concerné. Notre intérêt à tous, élus et administration, est de faire vivre de manière forte ces commissions pour que cela ne soit pas des instances qui traitent trente sujets en France par an.

Comme je l'ai spécifié aux ABF, c'est pour défendre notre système et non pas pour déjuger les agents. Nous avons réussi à préserver, dans nos villes, un coeur ancien qui est de qualité et reconnu par tous. Il faut maintenant être plus dans une situation de dialogue et de partage. Ainsi, nous avancerons de manière satisfaisante pour l'ensemble de ceux qui sont attachés à la sauvegarde de notre patrimoine national.

M. Yves Deniaud, Président : Je vous remercie de la qualité de vos réponses.

ANNEXES

Annexe n° 1

Liste des personnes rencontrées par votre Rapporteur
(par ordre alphabétique)

- M. Philippe ANDRIEUX, vice-président de l'Association nationale des archéologues des collectivités territoriales ;
- M. Jean-Pierre BADY, conseiller-maître à la Cour des Comptes ;
- M. Yves BEAUCHAMP, président du Syndicat national des professionnels et bénévoles de l'archéologie, M. BAKAJ, responsable de la SARL Anthea, M. GRUAT, directeur de l'Association de sauvegarde du patrimoine archéologique aveyronnais ;
- M. Yann GAILLARD, sénateur, auteur de *51 mesures pour le patrimoine monumental* ;
- M. Michel GRAS, vice-président du Conseil national de la recherche archéologique, directeur de recherche au CNRS ;
- M. Jean LARDIN, président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment et M. Guillaume TABOURDEAU, chargé des relations avec le Parlement à l'Union professionnelle artisanale ;
- M. Marc PIGEON, président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs et M. Brice GOLFIER, responsable juridique ;
- M. Alain VAN DER MALIÈRE, ancien directeur régional des affaires culturelles, chargé de mission ;
- M. Gérard WEISS, président du Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques et M. Jean-Marie FANTIN, vice-président.

Annexe n° 2

Délais théoriques ou moyens entre prescription archéologique et libération du terrain

Délais de traitement par l'État	Délais de traitement par l'INRAP		Délais de traitement par les aménageurs
Délais max. prévus par la loi ou le décret	Délais max. prévus par la loi ou le décret	Délais moyens constatés	Délais moyens constatés

Diagnostic

Réception du dossier de projet de travaux par le Préfet de région (SRA)					
Prescription de diagnostic par le Préfet de région	1 mois (2 mois si étude d'impact)				
Envoi d'un projet de convention sur les modalités d'intervention par l'INRAP à l'aménageur		2 mois	2 mois		
Signature de la convention				Délai à la discrétion de l'aménageur : 3 mois	Total : 8 mois (5 mois si retour immédiat de la convention)
Démarrage de la phase terrain de l'opération			1 mois		
Achèvement de la phase terrain de l'opération		Délai prévu dans la convention signée	15 jours		
Transmission du rapport de diagnostic au Préfet de région (réception notifiée par le Préfet à l'aménageur)			5 jours		

Fouilles

Prescription de fouilles par le Préfet de région <i>(les travaux ne peuvent commencer avant achèvement de ce délai)</i>	3 mois				
Envoi d'un projet de convention sur les modalités d'intervention par l'INRAP à l'aménageur		2 mois	2 mois		
Signature de la convention				Délai à la discrétion de l'aménageur : 3 mois	Total : 11,5 mois (8,5 mois si retour immédiat de la convention)
Démarrage de la phase terrain de l'opération		Délai prévu dans la convention signée	1 mois		
Achèvement de la phase terrain de l'opération			2 mois		
Attestation d'accomplissement des prescriptions envoyée par l'INRAP à l'aménageur <i>(les travaux peuvent commencer dès la remise de cette attestation)</i>			15 jours		

Source : direction de l'architecture et du patrimoine.

Annexe n° 3

Phases de la procédure relative à la réalisation de travaux sur un monument historique

PHASES	CHRONOLOGIE
PHASE INITIALE	
<p>Origine</p> <ul style="list-style-type: none"> — demande du propriétaire et constat des besoins lors d'une tournée d'inspection du service — constat de l'ACMH ou de l'ABF — demande du propriétaire confirmée par le service <p>Visite sur place par le service pour définir les besoins</p> <ul style="list-style-type: none"> • soit travaux d'entretien : les objectifs techniques et financiers sont limités, les travaux ne soulèvent pas de débats sur le parti de restauration ; les travaux se font sous le contrôle de l'ABF, sur descriptif et devis ; • soit travaux de restauration : compétence de l'ACMH <p>Cas d'une restauration</p> <p>Selon l'édifice, les besoins et le programme envisagé,</p> <ul style="list-style-type: none"> • soit étude préliminaire (généralement dans les cas d'ensembles très vaste ou de restaurations problématiques) destinée au recensement des données documentaires, au classement des urgences sanitaires, ou à une proposition de plusieurs partis de restauration ; • soit (ou à la suite) étude préalable visant à définir et chiffrer un projet de restauration : une telle étude comprend habituellement plusieurs volets (historique, architectural, technique et économique) <p>Conception et montage du programme</p> <ul style="list-style-type: none"> — Élaboration du programme de l'étude par la CRMH après discussion avec le propriétaire et demande d'offre de prix de l'étude préalable à l'ACMH — Remise de la proposition de l'ACMH — Pré-programmation financière — Coût d'objectif de l'étude soumis au propriétaire avec demande d'accord de principe — Passage en conférence administrative régionale (CAR) et présentation des projets aux collectivités territoriales 	<p>Année N</p> <p>Année N ou N+1 selon les disponibilités financières et le moment de la saisine</p> <p>Pré-programmation à l'année N</p> <p>Pré-programmation à l'année N (N+1 si étude préliminaire)</p> <p>2 mois</p> <p>1 à 3 mois juin année N</p> <p>passage en dernière CAR de l'année N (éventuellement, en cas d'urgence, sur la provision pour études inscrite dans la programmation de l'année N)</p>
PHASE ÉTUDE	
<p>Processus administratif et financier</p> <ul style="list-style-type: none"> — Accord sur le financement par convention avec le propriétaire et les éventuels autres co-financeurs et délibération(s) (s'il s'agit d'une collectivité territoriale) — Engagement comptable et commande de l'étude à l'ACMH — Remise de l'étude par l'ACMH (délai variable selon le programme et la complexité de l'édifice et des questions posées) <p>Analyse et approbation de l'étude</p> <ul style="list-style-type: none"> — Analyse de l'adéquation de l'étude à la commande par la CRMH — Consultation de l'inspection générale des monuments historiques — Demande éventuelle de compléments d'étude — Présentation de l'étude le cas échéant en commission d'approbation d'études de la DRAC et approbation de l'étude par la DRAC — Présentation de l'étude au propriétaire et validation d'un programme annuel ou pluriannuel (en fonction de ses capacités contributives et du respect de la fonctionnalité) 	<p>3 mois et plus</p> <p>1 à 1,5 mois 6 mois à 1 an</p> <p>2 mois</p> <p>Fin année N+1 (ou 1^{er} semestre année N+2)</p>

PHASE PROJET	Année N+2
<p>Processus administratif et financier</p> <p><i>Pour mémoire :</i> <i>Inscription du projet architectural et technique (PAT)⁽¹⁾ en pré-programmation</i> <i>Proposition d'inscription à la dernière CAR (pour une programmation l'année suivante)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Accord sur le financement par convention avec le propriétaire et les éventuels autres co-financeurs et délibération(s) (s'il s'agit d'une collectivité territoriale) — Affectation du crédit et engagement des honoraires PAT, en vue de la commande du PAT à l'ACMH — Remise du PAT par l'ACMH <p>Analyse et approbation du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> — Soumission éventuelle du projet à l'IGMH — Examen par le CRMH — Approbation du PAT par le DRAC 	<p><i>Juin année N+1 ou fin d'année N+1</i> <i>Année N+2 (3 mois et plus)</i> 1,5 mois</p> <p>7 mois⁽²⁾</p> <p>Fin d'année N+2</p>
PHASE TRAVAUX	Année N+3
<p>Processus administratif et financier (affectation)</p> <p><i>Pour mémoire :</i> <i>Inscription de l'opération en pré-programmation</i> <i>Proposition d'inscription à la dernière CAR (pour une programmation l'année suivante)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Accord sur le financement par convention avec le propriétaire et les éventuels autres co-financeurs et délibération(s) (s'il s'agit d'une collectivité territoriale) — Affectation des crédits <p>Processus d'appel d'offres et engagements des travaux</p> <ul style="list-style-type: none"> — Appel de candidatures (éventuellement appel d'offres restreint dans le cas de lots très techniques ou faisant appel à des compétences très particulières –métiers d'art–) — Réunion de la commission d'appel d'offres (ouverture des plis) — Analyse et vérification des offres de maîtrise d'œuvre — Réunion de la commission d'appel d'offres (avis sur les offres) et choix des entreprises par le DRAC (ou personne responsable des marchés) — Information des candidats — Engagement comptable des travaux — Notification des marchés et des ordres de service par le maître d'ouvrage — Réunion préalable au démarrage du chantier (ACMH, CRMH, propriétaire, coordinateur sécurité et protection de la santé –SPS–, le cas échéant bureau d'études) — Préparation du chantier (coordinateur SPS) — Démarrage des travaux 	<p><i>Juin année N+2</i> <i>Fin d'année N+2</i> <i>Année N+3 (3 mois et plus)</i></p> <p>15 jours</p> <p>36 jours (cas d'un appel d'offres ouvert)</p> <p>15 jours à 3 semaines 1 semaine</p> <p>15 jours 1,5 mois 1 à 2 semaines 1 à 2 semaines</p> <p>30 jours 4^e trimestre N+3</p>

N.B. : *Le déroulement de la procédure ici décrit ne prend pas en compte les éventuels délais de programmation qui peuvent intervenir notamment entre les phases étude préalable et PAT/travaux, en raison de l'insuffisance des dotations.*

⁽¹⁾ *Le projet architectural et technique correspond au projet de restauration détaillé et contient tous les éléments nécessaires au lancement des appels d'offres.*

⁽²⁾ *Délai minimum, fixé par l'arrêté du 30 juin 1987, pour une opération de niveau de complexité 2 (ce délai varie de 4 mois pour une opération de niveau de complexité 1 à 10 mois pour une opération de niveau de complexité 3).*

Source : *direction de l'architecture et du patrimoine.*

Annexe n° 4

**Procédures de protection du patrimoine immobilier
(application des règles d'urbanisme et des différentes législations de protection)**

Type de travaux	Nature de la procédure	Autorité compétente	Délai de réponse	Recours
1) Sur un immeuble classé monument historique				
destruction, déplacement, restauration, réparation, modification	– si les travaux entrent dans le champ du permis de construire ou de démolir, déclaration préalable (mais principe de l'exemption de permis)	– maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou représentant de l'État ⁽¹⁾	– un mois : au-delà, silence de l'administration vaut accord (l'opposition doit être motivée ; l'accord peut être assorti de prescription)	
	– dans tous les cas, autorisation (puis surveillance) des travaux	– préfet de région après avis de l'ACMH et du conservateur du patrimoine pour l'autorisation	– pas de délai prévu : défaut de réponse positive après 4 mois vaut refus	– juge administratif sur le refus ou l'octroi de l'autorisation
2) Sur un immeuble inscrit à l'inventaire supplémentaire				
tous travaux de modification	« guichet unique »			
	– si besoin est, obtention d'un permis de construire, qui ne peut être tacite	– maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou représentant de l'État ⁽¹⁾	– cinq mois	– juge administratif sur le refus ou l'octroi du permis demandé
	– si besoin d'un permis de démolir, il faut l'accord de l'ABF	– maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou représentant de l'État ⁽¹⁾ et ABF	– quatre mois : après ce délai, les travaux peuvent commencer	– juge administratif sur le refus ou l'octroi du permis demandé
	– dans tous les cas, déclaration préalable : l'ABF peut assortir son autorisation de réserves	– ABF	– l'ABF a trois mois pour donner son accord, qui est tacite au-delà, sauf classement ; les travaux peuvent commencer après quatre mois de délai	

Type de travaux	Nature de la procédure	Autorité compétente	Délai de réponse	Recours
3) Sur un immeuble situé aux abords d'un monument classé ou inscrit				
construction, démolition, déboisement, transformation ou modification qui affectent l'aspect extérieur de l'immeuble	– si besoin d'un permis de construire, permis normal revêtu du visa de l'ABF (avis conforme)	– maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou représentant de l'État ⁽¹⁾ et ABF	– l'ABF a un délai d'un mois mais peut demander sa prolongation jusqu'à 4 mois	– juge administratif sur le refus ou l'octroi du permis demandé
	– si pas besoin de permis de construire, déclaration préalable (qui tient lieu de demande d'autorisation à l'ABF)	– ABF	– 2 mois (contre un mois de droit commun)	
	– si besoin d'un permis de démolir, avis conforme de l'ABF	– maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou représentant de l'État ⁽¹⁾ et ABF	– délai d'instruction de 4 mois pour le permis, l'ABF doit répondre sous 2 mois, son silence valant avis favorable	– juge administratif sur le refus ou l'octroi du permis demandé
	– dans tous les cas, autorisation préalable (avis conforme)	– ABF		– le maire ou le pétitionnaire peut saisir le préfet de région, après consultation de la CRPS ⁽³⁾ , son avis se substitue à celui de l'ABF
4) Sur un immeuble situé en ZPPAUP ⁽²⁾				
construction, démolition, déboisement, transformation ou modification qui affectent l'aspect extérieur de l'immeuble	– en cas de besoin, permis de construire ou de démolir	– maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou représentant de l'État ⁽¹⁾		– juge administratif sur le refus ou l'octroi du permis demandé
	– dans tous les cas, avis conforme	– ABF	– l'ABF a un délai d'un mois mais peut demander sa prolongation jusqu'à 4 mois	– le maire ou le pétitionnaire peut saisir le préfet de région, après consultation de la CRPS ⁽³⁾ , son avis se substitue à celui de l'ABF

Type de travaux	Nature de la procédure	Autorité compétente	Délai de réponse	Recours
5) Sur un immeuble situé dans un secteur sauvegardé ⁽⁴⁾				
a) pour les immeubles protégés	– démolition, enlèvement, modification et altération sont interdits			
b) pour les immeubles à démolir	– la démolition ou la modification peuvent être imposés par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement			
c) pour les immeubles qui peuvent être remplacés ou améliorés	– tout travail modifiant l'état des immeubles doit recevoir une autorisation attestant de sa conformité avec le plan de sauvegarde ; elle est la condition de la délivrance d'un éventuel permis de construire ou de démolir	– ABF pour l'autorisation eu égard au plan de sauvegarde ; maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou représentant de l'État ⁽¹⁾ pour le permis	– l'ABF doit notifier sa décision sous 2 mois, son silence valant avis favorable	– le maire ou le pétitionnaire peut saisir le préfet de région, après consultation de la CRPS ⁽³⁾ , son avis se substitue à celui de l'ABF

NB : *ABF : architecte des bâtiments de France ; ACMH : architecte en chef des monuments historiques.*

- (1) *Le maire est compétent pour la délivrance du permis de construire dans les communes où une carte communale ou un plan local d'urbanisme a été approuvé, sauf si le conseil municipal a décidé de déléguer cette compétence au président d'un établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ou au représentant de l'État ; ce dernier est compétent notamment dans les communes dépourvues de plan local d'urbanisme ou de carte communale.*
- (2) *ZPPAUP : zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ; les règles relatives aux monuments historiques continuent à s'y appliquer ; les règles en matière de protection des abords sont remplacées par celles de la ZPPAUP.*
- (3) *CRPS : commission régionale du patrimoine et des sites.*
- (4) *Les règles applicables aux immeubles classés ou inscrits s'appliquent mais les autorisations doivent respecter les règles fixées par le plan de sauvegarde et de mise en valeur.*

N° 875 – Rapport d'information : mission d'évaluation et de contrôle – 21 janvier 2003 – (M. Laurent Hénart)