



N° 987

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, *modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive*,

PAR M. LAURENT HÉNART,

Député

Voir les numéros :

Sénat : **320, 346** et T.A. **137** (2002-2003).
Assemblée nationale : **960**

Patrimoine culturel.

INTRODUCTION	5
A.– L'APPLICATION DE LA LOI DU 17 JANVIER 2001 S'EST HEURTEE A DE NOMBREUSES DIFFICULTES	6
1.– Une application non maîtrisée.....	6
2.– Un financement inadapté.....	7
B.– LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE PROFONDE REFORME DE LA LOI DE 2001, EN REPRENANT CERTAINES DES PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE	8
1.– Le projet donne satisfaction à plusieurs des propositions de la MEC	8
2.– Sur certains points, le projet retient des solutions différentes de celles proposée par la MEC.....	9
<i>a) Des points qui mériteraient d'être précisés, pour améliorer l'encadrement de l'archéologie préventive</i>	<i>9</i>
<i>b) Des dispositions qui doivent être modifiées pour assurer un financement équitable de l'archéologie préventive.....</i>	<i>9</i>
<i>c) Des éléments en matière d'urbanisme qui pourraient être intégrés au projet</i>	<i>10</i>
C.– LA PREMIERE LECTURE DU PROJET PAR LE SENAT A PERMIS D'AMELIORER LE DISPOSITIF DANS LE SENS DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE	10
 CHAPITRE PREMIER : LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE ORGANISATION PLUS EFFICACE DES OPERATIONS D'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE	13
I.– VERS UNE PLURALITE D'ACTEURS.....	13
A.– L'INRAP ET LES SERVICES ARCHEOLOGIQUES TERRITORIAUX SE CHARGERONT DES OPERATIONS DE DIAGNOSTIC.....	13
1.– L'INRAP demeure en charge des opérations de diagnostic selon des modalités inchangées.....	14
2.– Les services territoriaux agréés deviennent des opérateurs de diagnostic de plein droit.....	15
B.– LES OPERATIONS DE FOUILLES POURRONT ETRE CONFIEES A TOUTE PERSONNE COMPETENTE AGREEE PAR L'ÉTAT	16
1.– Le retour à une pluralité d'acteurs	17
2.– La nécessité d'une procédure d'agrément	18
 II.– DES OPERATEURS CORRECTEMENT ENCADRES.....	19
A.– LES AMENAGEURS SERONT PLUS DIRECTEMENT ASSOCIES AUX PROCEDURES ET L'EXPLOITATION SCIENTIFIQUE DES DECOUVERTES SERA MIEUX ASSUREE	19
1.– Les aménageurs seront plus étroitement associés aux procédures	20
2.– La mission scientifique de l'INRAP est réaffirmée	21
B.– L'ÉTAT DEVRA JOUER PLUS DIRECTEMENT SON ROLE D'ENCADREMENT	22

1.– Des missions d'autorisation, de surveillance et d'arbitrage	23
2.– Leur exercice exigera des moyens adaptés.....	23
III.– LES PROCEDURES ENCORE SUSCEPTIBLES D'AMELIORATIONS.....	24
A.– LE PROJET POURRAIT ETRE COMPLETE PAR DES DISPOSITIONS EN MATIERE D'URBANISME	24
B.– CERTAINS DELAIS POURRAIENT ETRE GARANTIS PAR LA LOI.....	25
CHAPITRE II : UN MODE DE FINANCEMENT PROFONDEMENT REFORME MAIS ENCORE PERFECTIBLE	27
I.– UNE REDEVANCE UNIQUE QUI N'APPARAIT PAS ENTIEREMENT SATISFAISANTE....	27
A.– LA QUESTION DE L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE	27
B.– UN TAUX ET DES EXONERATIONS QUI DOIVENT ASSURER UN PRODUIT ADAPTE AUX BESOINS	28
1.– Le taux de 0,32 euro par mètre carré appliqué à l'assiette prévue risque de ne pas assurer un produit suffisant	29
2.– Certaines des exonérations proposées sont sources d'iniquité	30
C.– DES MODALITES DE RECOUVREMENT QUI POSENT PROBLEME	31
II.– LA CREATION BIENVENUE D'UN FONDS DE SOLIDARITE.....	32
A.– LA CREATION DE CE FONDS EST INDISPENSABLE	33
B.– DES PRECISIONS SUPPLEMENTAIRES APPARAISSENT UTILES.....	33
1.– Les critères d'octroi de subventions devront être précisés	34
2.– L'intervention de l'INRAP dans la gestion du fonds doit être limitée	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	49
ANNEXE : PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTROLE..	53

INTRODUCTION

Le 21 mai dernier, la commission des Finances adoptait à l'unanimité les propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) relatives à l'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine, et autorisait la publication de son rapport. Une semaine plus tard, le 28 mai, le Gouvernement déposait un projet de loi modifiant la loi du n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, projet qui a été discuté par le Sénat le 17 juin dernier et doit être examiné par notre Assemblée dans les prochains jours. L'urgence a été déclarée, afin que la loi puisse être promulguée dès la fin du mois du juillet ou début août ; la commission des Affaires culturelles du Sénat et notre commission des Affaires sociales et culturelles ont été saisies au fond.

La rapidité avec laquelle les parlementaires et le Gouvernement ont entrepris la révision d'une loi promulguée le 17 janvier 2001 et entrée en application le 1^{er} février 2002 s'explique par la force des réactions négatives qu'elle a immédiatement suscitées. Les questions écrites de parlementaires de tout bord, portant sur l'allongement des délais et sur l'augmentation du coût pour certains aménageurs, se sont multipliées dès le début de l'automne dernier et les sénateurs ont adopté le 13 novembre un amendement visant à remplacer le système de la redevance par le retour à la négociation⁽¹⁾. Enfin, après que notre Assemblée a adopté en première lecture du projet de loi de finances pour 2003, sur proposition de notre collègue Daniel Garrigue, la réduction de 50 % du montant des redevances dues en 2003, la commission mixte paritaire a limité cette réduction à 25 %, ce qui a été fait par l'article 105 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

Si les propositions des parlementaires se sont concentrées sur la question, essentielle, des modalités de financement, les difficultés posées par l'application de la loi du 17 janvier 2001 dépassent ce seul problème. C'est pourquoi la MEC a consacré une partie de ses travaux à l'étude de l'ensemble des questions relatives à l'archéologie préventive. Par ailleurs, les parlementaires ont été consultés à plusieurs reprises au cours de l'élaboration du présent projet. Ces rencontres, auxquelles ont participé plusieurs membres de la MEC, ont notamment permis la présentation des orientations de la Mission telles qu'elles avaient été approuvées le 2 avril. Aussi le projet, qui vise une amélioration importante de la loi du 17 janvier 2001, tient-il incontestablement compte de certaines de ces orientations. Sur quelques points, il est en revanche en désaccord avec les propositions adoptées par la MEC, ce qui a justifié que la commission des Finances s'en saisisse pour avis.

(1) Cet amendement a été adopté dans le cadre de l'examen par le Sénat en première lecture d'une proposition de loi portant modification de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ; la discussion de cette proposition a été interrompue par le dépôt et la discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, mais M. Jean-Pierre Door, député, a déposé une proposition de loi n° 431 reprenant des dispositions adoptées par le Sénat.

A.– L'APPLICATION DE LA LOI DU 17 JANVIER 2001 S'EST HEURTEE A DE NOMBREUSES DIFFICULTES

Les objectifs poursuivis par la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive sont parfaitement louables. Comme le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle ⁽¹⁾ l'a rappelé, elle visait à traduire en droit interne la Convention de Malte entrée en vigueur le 10 janvier 1996, et à mettre fin à des pratiques dont les bases juridiques étaient incertaines.

Mais quelques mois d'application ont suffi à mettre en évidence l'absence de maîtrise du nouveau dispositif législatif et l'inadaptation du financement mis en place.

1.– Une application non maîtrisée

Sur les onze mois pendant lesquels la nouvelle loi a été appliquée en 2002, environ 11 % des demandes de permis de construire ont été transmis aux services régionaux de l'archéologie (SRA) chargés de les examiner. 12,8 % ont fait l'objet d'une prescription d'opérations de diagnostic et 1,6 % d'une prescription de fouilles. Le nombre total des opérations prescrites, dont la réalisation est automatiquement confiée à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), est passé de 1.752 en 2000 à 4.270 en 2002. Parmi elles, le nombre des diagnostics ayant fait l'objet d'une convention – ce qui constitue une étape préliminaire à leur réalisation – est passé de 1.253 en 2000 à 1.755 en 2002 ; la proportion a donc fortement baissé. De même, le nombre de fouilles faisant l'objet d'une convention a chuté de près de 500 à 162. Ces baisses du taux de réalisation s'expliquent, dans les deux cas, par un manque de personnel pour assurer l'ensemble des opérations prescrites.

Le coût moyen des diagnostics s'établit à 0,367 euro par mètre carré (les coûts sont compris entre 0,059 et 0,853 euro par mètre carré et atteignent en moyenne 16.992 euros par opération) et celui des fouilles de 23,811 euros par mètre carré (les coûts sont compris entre 2,53 et 1.398,96 euros par mètre carré et dépassent 167.700 euros en moyenne par opération) ; au total, les opérations de fouilles représentaient, en 2002, 8 % des opérations mais les deux tiers des dépenses opérationnelles de l'INRAP. Les délais de réalisation de l'ensemble de cette chaîne sont soit encadrés par décret (pour les délais administratifs), soit fixés par convention (pour les phases opérationnelles) : en retenant les délais réglementaires et les délais moyens constatés lorsque les premiers n'existent pas, l'INRAP établit à huit mois la durée du diagnostic et à onze mois et demi la durée des fouilles. Mais il reconnaît que ces délais ne sont pas toujours tenus.

L'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), association créée en 1973, comptait 1.287 contrats à durée indéterminée de droit public au 31 décembre 2000 ; ils étaient 1.358 un an plus tard. L'INRAP, qui lui a

(1) *M. Laurent Hénart*, Pour notre patrimoine : des acteurs responsabilisés, des délais garantis, des coûts maîtrisés, *rapport d'information déposé par la commission des Finances, de l'économie générale et du plan en conclusion des travaux 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, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 875, 21 mai 2003.*

succédé le 1^{er} février 2002, a actuellement 1.428 salariés en contrats à durée indéterminée. En revanche, le nombre de contrats à durée déterminée a été radicalement réduit au début de l'année 2003, passant en trois mois de 500 à 90. Alors que les prévisions budgétaires pour 2003 s'établissaient à 310 contrats à durée déterminée, cette brutale réduction des effectifs est la conséquence directe de la situation d'impasse financière dans laquelle le nouveau dispositif est tombé ⁽¹⁾.

2.- Un financement inadapté

L'article 9 de la loi du 17 janvier 2001 a créé deux redevances : une redevance de diagnostic, dont le montant est proportionnel à la surface de l'aménagement (la surface en mètre carré multipliée par 0,32 euro), et une redevance de fouilles, dont le montant tient compte notamment de la surface, du caractère stratifié ou non de la structure archéologique et de la hauteur moyenne de la couche archéologique et est plafonné pour les immeubles d'habitation. Sont exonérés de ces deux redevances les logements sociaux à usage locatif, les logements construits par une personne physique pour elle-même et les aménagements réalisés par une collectivité dont le service archéologique réalise les opérations prescrites.

La mise en œuvre de ces redevances a entraîné une série de difficultés :

– si, en moyenne, 80 % des redevables ont payé, après exonération éventuelle, moins cher que dans le système antérieur, 20 % ont payé plus ; les hausses concernent quasiment toujours les zones rurales : 22 % des diagnostics ruraux ont coûté plus cher qu'auparavant, parmi lesquels 11 % ont subi une hausse supérieure à 35 % ; près de la moitié des fouilles non-stratifiées, essentiellement rurales, a vu son coût croître, souvent très fortement ⁽²⁾ ;

– la complexité du mode de calcul de la redevance de fouilles et le caractère subjectif de la qualification de la structure ont entraîné des réactions d'autant plus vives que les avis de paiement des redevances sont adressés sans concertation ni explication préalables et que le montant dû ne peut être évalué avant la réalisation du diagnostic, ce qui empêche sa prise en compte dans les plans de financement des aménagements ;

– les redevances ne couvrent pas pour autant le coût réel des opérations : elles conduisent à une perte de 0,05 euro par mètre carré pour les diagnostics et de 2,346 euros par mètre carré pour les fouilles ; au total, pour l'exercice 2002, le « déficit » entre produit des redevances et budget des opérations a atteint plus de 4 millions d'euros pour les uns et 2,7 millions d'euros pour les autres, déficit opérationnel auquel il faut ajouter les 24 millions d'euros de frais de structure. Une étude menée en avril 2003 conjointement par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a estimé que le déficit cumulé de l'INRAP sur les exercices 2002 et 2003 s'élevait à 40 millions d'euros.

(1) *Les membres du conseil d'administration de l'INRAP n'étant pas encore tous nommés et le ministère des Finances ayant refusé d'approuver un budget alors que ses recettes venaient d'être amputées de 25 % en loi de finances et que sa situation de déficit était évidente, l'INRAP n'a pas adopté de budget prévisionnel pour 2003 ; dans l'attente de la réforme de son financement, il est soumis au régime des douzièmes provisoires.*

(2) *Voir le rapport de M. Laurent Hénart en conclusion des travaux de la MEC, op. cit., p.18.*

La situation d'impasse, tant financière qu'opérationnelle, dans laquelle se trouve l'archéologie préventive moins de dix-mois après l'entrée en application d'une loi qui devait la réformer en profondeur et assurer sa pérennité justifie que le Gouvernement propose de la modifier, sans plus tarder, de manière assez substantielle.

B.– LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE PROFONDE REFORME DE LA LOI DE 2001, EN REPRENANT CERTAINES DES PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE

À l'issue de ses travaux, la MEC a formulé une série de propositions ⁽¹⁾ reposant sur trois axes : l'ouverture de l'archéologie préventive à une pluralité d'acteurs, le développement d'une archéologie « prévisionnelle » permettant d'assurer des délais raisonnables, la maîtrise des coûts à leur niveau actuel, par un financement largement réformé et plus responsabilisant pour les aménageurs.

Le présent projet de loi reprend certaines des propositions de la MEC, mais retient sur certains points des solutions différentes de celles qu'elle a préconisées.

1.– Le projet donne satisfaction à plusieurs des propositions de la MEC

Les principes retenus pour l'élaboration du présent projet recourent largement ceux que la MEC avait préconisés. Le détail de leurs modalités d'application se distingue parfois de ses préconisations, mais les avancées par rapport à la situation actuelle sont incontestables.

Le présent projet réaffirme et complète les missions scientifiques de l'INRAP (article 2, I). Le rapport de fouilles élaboré par un opérateur autre que l'établissement public devrait lui être remis, ainsi qu'à l'État ; en cas de cessation d'activité ou de retrait de l'agrément de l'opérateur, le mobilier archéologique et la documentation seraient confiés à l'INRAP afin qu'il en achève l'étude scientifique (article 4).

Les services territoriaux d'archéologie agréés se verraient confier un rôle éminent pour la réalisation des diagnostics et des fouilles. Ils interviendraient dans les mêmes conditions que l'INRAP (article 2, III et IV).

Pour les diagnostics, les services territoriaux pourraient soit se charger des sondages au cas par cas, soit s'engager à réaliser, pendant trois ans minimum, l'ensemble des opérations de diagnostic sur le territoire de la collectivité (article 2, III). Dans le premier cas, le produit de la redevance payé sur l'opération de diagnostic qu'il réaliserait, recouvré par l'INRAP, lui sera reversé ; dans le second cas, la collectivité locale serait chargée du recouvrement de la redevance due sur son territoire (article 6).

(1) Voir annexe du présent rapport.

Pour la réalisation des fouilles, la diversification des opérateurs, publics ou privés, seraient assurée, à la condition qu'ils aient obtenu un agrément délivré par l'État. Le choix appartiendrait à l'aménageur. Chaque fouille devrait être autorisée par l'État. Si aucun opérateur ne se portait candidat ou si aucun ne remplissait les conditions pour réaliser les fouilles, l'INRAP serait tenu de les faire (article 3).

Le principe du paiement de la fouille par l'aménageur serait rétabli, afin que le système soit désincitatif à l'implantation d'aménagement en zone riche du point de vue archéologique. La redevance de fouille, dont le calcul était si complexe et si arbitraire, serait donc supprimée.

Est prévue la création d'un fonds dit de péréquation, alimenté par 30 % du produit de la redevance et destiné au financement des subventions accordées pour la réalisation de certaines fouilles, sur décision de l'État après avis d'une commission composée en nombre égal de représentants de l'État, des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées. Ce fonds prendrait aussi en charge le financement des fouilles induites par la construction de logements exonérés de redevance d'archéologie préventive (logements sociaux à usage locatif et logements construits par une personne physique pour elle-même) (article 7, II).

2.- Sur certains points, le projet retient des solutions différentes de celles proposées par la MEC

Les propositions de la MEC constituent une base de réflexion et non un corpus figé. Le fait qu'elles aient été adoptées à l'unanimité de ses membres et de ceux de la commission des Finances leur donne néanmoins un poids particulier. Aussi est-il intéressant de voir en quoi le présent projet s'en distingue et comment il pourrait en être rapproché.

a) Des points qui mériteraient d'être précisés, pour améliorer l'encadrement de l'archéologie préventive

Le projet n'impose pas de délai légal pour la prescription d'éventuelles opérations de diagnostics, ni d'ailleurs pour l'éventuelle prescription de fouilles. Il ne précise pas non plus que, lorsque l'aménageur souhaite que le diagnostic soit réalisé avant la délivrance de l'autorisation de travaux, le service régional d'archéologie doit fournir, dans le délai légal, une éventuelle prescription des fouilles, afin que l'aménageur sache à quoi s'en tenir.

Le projet confie à l'établissement public la gestion du fonds de péréquation (article 7, II), alors que la MEC estimait pertinent qu'il soit géré par l'État et que les subventions soient attribuées au niveau déconcentré.

b) Des dispositions qui doivent être modifiées pour assurer un financement équitable de l'archéologie préventive

L'article 6 du présent projet propose de réformer profondément le financement de l'archéologie préventive en supprimant la redevance de fouille et élargissant l'assiette de la redevance de diagnostic. S'il va incontestablement dans le sens d'une simplification très attendue et d'une plus grande équité, le projet diverge des préconisations de la MEC sur deux points essentiels :

– le projet propose d’appliquer à la nouvelle redevance le taux forfaitaire de 0,32 euro par mètre carré actuellement applicable à la redevance de diagnostic et de limiter son assiette aux constructions ou aménagements portant sur un terrain supérieur à 5.000 mètres carrés ; il prévoit aussi la reconduction des actuelles exonérations. Il n’est pas certain que, dans ces conditions, le produit attendu soit à la hauteur des besoins estimés par la MEC ;

– sauf dans le cas où la collectivité locale s’est engagée à effectuer toutes les opérations de diagnostics dans son ressort territorial (elle se charge alors du recouvrement de la redevance), c’est l’INRAP qui assurerait le calcul du montant et le recouvrement du produit de la taxe. La MEC s’est clairement prononcé en faveur d’un recouvrement par le Trésor public, afin de réaliser des économies et de permettre à l’établissement public de se concentrer sur ses missions opérationnelles et scientifiques. L’élargissement de l’assiette de la redevance par rapport à la situation actuelle va accroître la lourdeur du recouvrement, que seul un réseau dédié à cette fonction peut réaliser dans de bonnes conditions.

En reconduisant le régime actuel des exonérations de redevance, l’article 7 du projet ne règle pas certains problèmes d’iniquité qu’elles entraînent.

c) Des éléments en matière d’urbanisme qui pourraient être intégrés au projet

La MEC avait mis l’accent sur la nécessité d’intégrer l’archéologie préventive en amont de la chaîne d’urbanisme et de favoriser la réalisation des diagnostics le plus tôt possible pour éviter qu’elle n’allonge les délais préalables au début des travaux. Le projet de loi ne contient aucune disposition, ni incitative ni impérative, en ce sens. Ce domaine relève de la compétence du ministère de l’Équipement et il est compréhensible que le ministère de la Culture n’en fasse pas une priorité. Des mesures en ce sens seraient pourtant utiles.

C.– LA PREMIERE LECTURE DU PROJET PAR LE SENAT A PERMIS D’AMELIORER LE DISPOSITIF DANS LE SENS DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D’EVALUATION ET DE CONTROLE

Sans entrer dans le détail des amendements adoptés par le Sénat, votre Rapporteur souhaite souligner leur convergence avec les orientations définies par la MEC :

– les prescriptions de l’État en matière de diagnostic et de fouille devront être motivées, ce que la MEC jugeait indispensable à leur maîtrise qualitative et quantitative ;

– est ouverte une possibilité de transfert aux collectivités des compétences de l’État relatives à la carte archéologique, ce qui répond au souhait de la MEC d’envisager une expérimentation dans ce domaine ;

– lorsque l’opérateur de fouilles sera de droit privé, il devra être totalement indépendant de l’aménageur pour lequel il réalise les opérations ;

– le produit de la redevance serait porté à environ 80 millions d’euros, contre 66 millions d’euros dans le projet initial ;

– le montant de la redevance serait arrêté par le service départemental de l’équipement, en lieu et place de l’établissement public ;

– elle serait recouverte par le Trésor, contre le versement de frais d’assiette et de recouvrement, et non par l’établissement public ou les collectivités territoriales ;

– les modalités d’attribution des subventions du fonds de péréquation, rebaptisé fonds national pour l’archéologie préventive, seraient revues pour éviter tout risque de dérive.

À l’issue de la première lecture devant le Sénat, le projet s’est considérablement rapproché des propositions formulées par la MEC, ce dont votre Rapporteur ne peut que se féliciter. Il propose une série de modifications complémentaires, de portée variable, visant à rendre les procédures en matière d’archéologie préventive plus efficaces et à garantir un financement suffisant et équitable.

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE ORGANISATION PLUS EFFICACE DES OPERATIONS D'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE

I.- VERS UNE PLURALITE D'ACTEURS

L'allongement des délais de réalisation des opérations d'archéologie préventive et la situation de blocage à laquelle la loi du 17 janvier 2001 a conduit sont largement dus au fait que la loi a attribué un monopole de droit à l'établissement public qu'elle a créé, à charge pour lui, en application des articles 4 et 5, de recourir, s'il le souhaite, par voie de convention, à des services de recherche archéologique extérieurs pour la réalisation des opérations.

Comme la Mission d'évaluation et de contrôle l'a montré, l'INRAP n'a encore que rarement eu recours à cette possibilité – six conventions seulement ont été signées –, alors qu'elle lui aurait permis d'assurer dans de meilleures conditions les missions qui lui ont été confiées par la loi. La MEC a aussi contesté que le choix de recourir à cette forme de sous-traitance et celui des opérateurs associés soient laissés à l'INRAP.

Les articles 2 et 3 du projet de loi visent à supprimer le monopole de l'INRAP tant pour les diagnostics que pour les fouilles, mais en retenant des solutions différentes pour les uns et pour les autres : les diagnostics seraient réalisés dans le cadre d'un monopole public élargi aux services territoriaux d'archéologie (article 2), tandis que l'aménageur serait libre de choisir l'opérateur chargé de la réalisation des fouilles, sous réserve qu'il ait reçu un agrément de l'État (article 3).

A.- L'INRAP ET LES SERVICES ARCHEOLOGIQUES TERRITORIAUX SE CHARGERONT DES OPERATIONS DE DIAGNOSTIC

Les collectivités territoriales comptent actuellement environ trois cents agents, dont deux cents archéologues, répartis dans les services archéologiques dépendant d'une trentaine de conseils généraux et d'une soixantaine de villes ou d'intercommunalités. Ceux-ci sont insuffisamment associés aux opérations menées par l'INRAP malgré la possibilité ouverte par la loi du 17 janvier 2001 et en dépit de leur bonne connaissance du terrain et de leur présence à proximité des zones à sonder ou à fouiller.

L'article 2 du présent projet de loi modifie et complète la loi de 2001 pour permettre aux collectivités locales de prendre en charge les opérations de sondage nécessaires aux diagnostics dans les mêmes conditions que l'INRAP. Le principe du monopole public en matière de diagnostic est maintenu, mais le monopole est élargi aux collectivités territoriales.

1.– L'INRAP demeure en charge des opérations de diagnostic selon des modalités inchangées

Le I et le II de l'article 2 du présent projet maintiennent, en les adaptant à la marge, les dispositions qui régissent actuellement les missions et le fonctionnement de l'établissement public chargé de l'archéologie préventive.

Son statut d'établissement public national à caractère administratif demeure inchangé, tout comme le fait qu'il remplit ses missions relatives à la réalisation des diagnostics et des fouilles conformément aux décisions et aux prescriptions de l'État et sous sa surveillance.

Le I de l'article 2 maintient les dispositions actuelles permettant à l'établissement public d'associer à l'exécution de ses missions, tant opérationnelles que scientifiques, les services archéologiques des collectivités territoriales et tout autre personne morale de droit public, ainsi que, par voie de convention, toute autre personne morale dotée d'un service de recherche archéologique. Le Sénat a, sur ce point, simplifié et clarifié la rédaction du projet.

De même, le II de l'article 2, dont la rédaction a été formellement modifiée par le Sénat, reprend les règles en vigueur quant à la composition du conseil d'administration de l'établissement public et au statut de ses personnels.

La MEC avait souligné l'importance du maintien de cet établissement public. Elle avait évoqué l'éventualité de sa transformation en établissement public industriel et commercial, afin d'assouplir ses modalités de gestion, notamment du personnel, tout en rappelant que cette transformation n'était pas indispensable si l'établissement se dotait d'une comptabilité séparée dédiée aux opérations de fouilles, qui relèveraient, en application de l'article 3 du présent projet, d'une forme de mise en concurrence. Le maintien de l'actuel statut ne pose donc pas de problème de principe, même si des adaptations comptables importantes seront nécessaires ⁽¹⁾.

Les travaux de la MEC avaient en revanche souligné l'excessive centralisation de l'établissement, malgré l'existence de huit directions interrégionales. Cette situation, également dénoncée par M. Alain Van Der Malière ⁽²⁾, est source de lenteur et de surcoûts. Il est indispensable que le décret ⁽³⁾ tienne mieux compte de la nécessité pour le siège de l'établissement de déléguer l'essentiel des compétences de l'établissement aux directions interrégionales.

Comme indiqué *supra*, le projet de loi maintient, sous sa forme actuelle, la possibilité pour l'établissement public de s'associer par voie de convention à toute personne morale dotée d'un service de recherche archéologique pour la réalisation des diagnostics ou des fouilles. Cette solution n'est pas celle préconisée par la MEC, qui souhaitait que l'État puisse choisir directement la personne chargée de réaliser le diagnostic parmi les opérateurs agréés. Confier cette possibilité de choix à

(1) Voir sur ce point, l'avis du Conseil d'État du 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard Consultants.

(2) Alain Van Der Malière, Gérard Aubin, Philippe Preschez, Rapport sur l'application de la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, 15 janvier 2003.

(3) Le décret actuellement en vigueur est le n° 2002-90 du 16 janvier 2002 portant statut de l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

l'établissement public ou à la collectivité territoriale doté d'un service archéologique peut se concevoir dans un souci d'efficacité, le choix de l'État entre plusieurs opérateurs nécessitant un délai supplémentaire pour que les candidats se fassent connaître puis soient mis en concurrence. En revanche, ne pas exiger que les personnes susceptibles d'être associées à la réalisation des diagnostics aient reçu un agrément de l'État est plus regrettable. Un tel agrément serait en effet une garantie du sérieux et des capacités scientifiques et opérationnelles de l'opérateur.

Par ailleurs, votre Rapporteur tient à souligner que les nombreuses associations et les quelques sociétés commerciales qui existent dans le secteur de l'archéologie sont de petite taille. Elles sont très capables de réaliser les opérations de sondage nécessaires à l'élaboration d'un diagnostic, alors qu'elles n'ont pas forcément la capacité opérationnelle de faire des fouilles plus importantes. Aussi est-il indispensable que ces structures soient plus systématiquement associées aux diagnostics qu'elles ne le sont actuellement. Le fait que les services territoriaux puissent désormais faire appel à elles (voir *infra*) est de nature à favoriser leurs activités dans un cadre local, mais il faut absolument que les ministères de tutelle de l'établissement public fassent pression sur lui pour qu'il recoure systématiquement à leurs compétences pour la réalisation des diagnostics, même si la loi ne peut lui en faire obligation.

2.– Les services territoriaux agréés deviennent des opérateurs de diagnostic de plein droit

En matière de diagnostic, la principale innovation du projet est l'ouverture du monopole de l'INRAP aux services territoriaux d'archéologie, à laquelle le III de l'article 2 du projet procède. Ils sont placés sur le même plan que l'établissement public, sous réserve qu'ils aient reçu un agrément de l'État. Ils pourront donc, tout comme lui, associer d'autres structures à la réalisation des diagnostics dont ils auront la charge.

L'agrément des services territoriaux d'archéologie existe déjà dans le cadre de la loi du 17 janvier 2001. L'article 4 de la loi ne conditionne pas à l'obtention d'un agrément la possibilité pour un service territorial d'être associé aux travaux de l'INRAP. En revanche, le III de l'article 9, relatif aux redevances, prévoit d'exonérer du paiement de la redevance les travaux d'aménagement exécutés par les collectivités locales lorsque les opérations archéologiques prescrites ont été réalisées par leur service territorial et que ce dernier a été agréé par l'État dans des conditions définies par décret⁽¹⁾. Le présent projet maintient cet agrément mais en modifie la portée.

(1) Les conditions d'agrément ont été définies par le décret n° 2002-89 du 16 janvier 2002 pris pour l'application de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2002 et relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive.

Comme dans le régime actuel, l'agrément ne sera pas indispensable aux services territoriaux pour qu'ils puissent être associés aux travaux de l'INRAP mais il conditionne l'ouverture de plein droit des compétences en matière de diagnostic. Celle-ci peut prendre deux formes :

– soit une forme ponctuelle, le service territorial prenant en charge le diagnostic relatif à une opération réalisée sur le territoire de la collectivité dont il dépend ;

– soit une forme globale : le service s'engage à assurer tous les diagnostics prescrits sur son territoire pendant une durée minimale de trois ans.

Le projet prévoit en outre que le service de la collectivité située au niveau géographique le plus bas est prioritaire, si elle le demande, par rapport au service d'une collectivité plus large, englobant celle dont il dépend. Dans le même souci de respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, le IV de l'article 2 prévoit qu'une collectivité n'est pas obligée de choisir le service territorial géographiquement compétent pour la réalisation d'un diagnostic portant sur un aménagement dont elle est maître d'ouvrage, mais qu'elle peut choisir d'en charger l'établissement public.

Bien que le ministre de la Culture avait demandé son retrait, le Sénat a adopté un amendement visant à supprimer l'agrément des services territoriaux. Il a créé un article 1 *bis* précisant que les services archéologiques des collectivités territoriales sont organisés par celles-ci mais soumis au contrôle scientifique et technique de l'État et que leurs activités scientifiques sont placées sous la responsabilité de professionnels présentant des qualifications définies par décret en Conseil d'État. Ces dispositions doivent permettre de concilier le respect de la libre administration des collectivités territoriales et la garantie que les services territoriaux disposent de compétences scientifiques réelles. Le V de l'article 2 du présent projet, qui permet aux collectivités territoriales de recruter en qualité d'agents non titulaires les agents de l'INRAP en contrat à durée indéterminée, vise à mettre du personnel d'encadrement compétent à la disposition des services territoriaux, et en particulier de ceux qui se créeront à la suite de la nouvelle loi.

Le même amendement permet à l'État de transférer aux collectivités, par voie de convention, ses compétences en matière d'élaboration de la carte archéologique, la convention prévoyant la compensation financière des charges transférées et la mise à disposition éventuelle de personnels de l'État. La MEC a proposé que la décentralisation de la réalisation de la carte archéologique soit expérimentée. Ces dispositions répondent, sous une forme un peu différente, à cette demande.

B.– LES OPERATIONS DE FOUILLES POURRONT ETRE CONFIEES A TOUTE PERSONNE COMPETENTE AGREEE PAR L'ÉTAT

Si le présent projet ne va pas aussi loin que la MEC l'a proposé en matière d'ouverture du monopole de prise en charge des diagnostics, il répond en revanche entièrement à ses souhaits pour ce qui est de la réalisation des fouilles.

1.– Le retour à une pluralité d'acteurs

L'article 4 de la loi du 17 janvier 2001 confie à l'établissement public les opérations de diagnostic et de fouille. Il transforme ainsi le monopole de fait dont disposait l'AFAN en un monopole de droit : comme expliqué *supra*, l'établissement pouvait associer d'autres personnes à l'exécution des opérations, mais chacune d'entre elles devait passer par lui, ce qui a contribué au blocage du système, le grand nombre de prescriptions dépassant de loin ses capacités de traitement des dossiers.

L'article 3 du présent projet, qui est consacré à la réalisation des opérations de fouilles, établit la pluralité des opérateurs en ce domaine, opérateurs qui ne seront plus choisis par l'INRAP selon les critères dont il est seul juge, mais par la personne projetant d'exécuter les travaux ayant donné lieu à prescription.

La responsabilité de faire exécuter les prescriptions de fouilles édictées par l'État ne repose plus sur l'établissement public mais sur l'aménageur. C'est ce dernier qui choisira l'opérateur et qui prendra en charge le frais engagés. Dans certains cas, il pourra bénéficier d'une subvention publique (voir *infra*).

Les opérateurs susceptibles de réaliser les fouilles sont :

- l'établissement public (l'INRAP) ;
- un service archéologique territorial agréé ;
- toute autre personne de droit public ou privé, sous réserve d'un agrément délivré par l'État.

Cette pluralité d'opérateurs permettra une certaine mise en concurrence, sur des critères tant scientifiques qu'économiques. Celle-ci ne deviendra néanmoins réalité que si le « marché » des fouilles archéologiques se développe, comme c'est le cas dans certains pays d'Europe, et notamment en Espagne. Dans un premier temps, il est probable que les candidats seront peu nombreux : l'établissement public, un éventuel service territorial et une ou deux associations implantées dans la région. Le nombre d'opérateurs n'augmentera que si les aménageurs ne choisissent pas systématiquement une structure publique. Mais, dans la mesure où les effectifs des services territoriaux et surtout ceux de l'établissement public n'ont pas vocation à croître très fortement, il y aura de la place pour des structures plus souples, disponibles et capables de proposer des délais plus courts.

Pour que la concurrence puisse fonctionner dans de bonnes conditions, alors que le diagnostic relève d'un monopole public, il sera nécessaire que les services de l'État communiquent à tous les opérateurs qui en font la demande l'ensemble des informations disponibles à l'issue du diagnostic, afin qu'ils puissent se porter candidats à la réalisation des opérations en connaissance de cause et que les structures qui ont réalisé le diagnostic ne soient pas écartés au motif qu'elles seraient en position dominante.

L'article 3 du présent projet précise les éléments que doit nécessairement comporter le contrat liant l'aménageur et l'opérateur : le prix et les délais de réalisation des fouilles, ainsi que les indemnités dues en cas de dépassement de ces

délais. Ces trois points sont essentiels : le prix étant payé par l'aménageur, il doit être connu au moment de la signature du contrat ; les délais de réalisation des fouilles fixent le cadre temporel des opérations, cadre indispensable pour éviter un retard excessif dans la poursuite de l'aménagement projeté ; les indemnités dues en cas de dépassement de ces délais visent à assurer le respect des engagements contractuels.

L'article 5 de la loi du 17 janvier 2001 dispose que « *une convention conclue entre la personne projetant d'exécuter des travaux et l'établissement public définit les délais de réalisation des diagnostics et des opérations de fouilles, les conditions d'accès aux terrains et les conditions de fourniture de matériels, d'équipements et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Cette convention détermine aussi les conséquences pour les parties du dépassement des délais fixés.* » Ces dispositions sont reprises au VI de l'article 2 du présent projet pour les diagnostics. Pour les fouilles, le projet se contente d'esquisser le contenu du contrat, laisser aux co-contractants l'essentiel de leur liberté contractuelle. L'obligation de prévoir le versement d'indemnités en cas de dépassement souligne l'importance du respect des délais, condition de la bonne intégration de l'archéologie préventive dans la chaîne d'urbanisme.

Si le premier alinéa de l'article 3 du projet place sur un plan d'égalité, en ce qui concerne les fouilles, l'établissement public et les autres personnes morales agréées, le dernier alinéa de même article confie à l'établissement public une mission spécifique : il sera tenu de procéder aux fouilles lorsque aucun autre opérateur ne se sera porté candidat ou lorsque aucun d'entre eux ne remplira les conditions pour réaliser les fouilles. L'établissement bénéficie donc d'une double présomption : il est supposé être candidat à la réalisation de toutes les fouilles et il remplit toujours les conditions pour les réaliser. Cette obligation d'intervention constitue incontestablement une contrainte pour l'INRAP, dans la mesure où il sera tenu de réaliser les fouilles les plus lourdes, les plus coûteuses ou les moins intéressantes – d'un point de vue scientifique ou économique –, au détriment, notamment, de son équilibre financier. Mais elle est une contrepartie logique de sa qualité même d'établissement public et une nécessité pour assurer que le service public sera rendu. Le rôle d'arbitrage confié à l'État en cas de désaccord entre les parties sur les conditions de réalisation ou de financement doit éviter les situations de blocage et empêcher l'établissement d'abuser de l'obligation de faire réaliser les fouilles pesant sur l'aménageur pour lui imposer des prix ou des délais excessifs.

2.- La nécessité d'une procédure d'agrément

Le projet impose à tous les autres opérateurs, à l'exception de l'INRAP, de détenir un agrément pour pouvoir être chargés par un aménageur de réaliser les fouilles prescrites sur le terrain sur lequel il projette des travaux.

Votre Rapporteur a déjà évoqué le cas de l'agrément des services territoriaux et la solution adoptée par le Sénat. Pour les autres opérateurs (associations, sociétés, équipe de chercheurs...), la condition de l'agrément est indispensable. L'article 3 précise que l'agrément vise à garantir la compétence scientifique de l'opérateur. Le présent projet ne donne aucune autre indication sur

cet agrément, sinon qu'il est délivré par l'État. La procédure de délivrance et les critères pris en compte seront entièrement fixés par décret en conseil d'État, en application du II de l'article 9.

La MEC a évoqué la question de l'agrément. Elle a estimé qu'il était prudent de prévoir des modalités d'agrément différentes selon que l'opérateur est public ou privé. Alors que l'agrément d'un opérateur public (une unité de recherche par exemple) serait accordé de manière permanente, sauf si une faute justifiant son retrait était constatée, l'agrément d'un opérateur privé ne serait accordé que pour une durée limitée – de cinq ans par exemple – afin que la demande de renouvellement de l'agrément soit l'occasion de vérifier la qualité de l'ensemble des travaux effectués, le respect des exigences imposées par l'État et le fait que les conditions de délivrance de l'agrément sont toujours remplies.

La Mission a aussi insisté sur la nécessité d'imposer une condition d'indépendance des structures privées candidates à la réalisation des opérations par rapport aux aménageurs, en plus des critères de compétence du personnel, de moyens matériels et financiers et d'organisation administrative, actuellement pris en compte pour l'agrément des services territoriaux ⁽¹⁾ et susceptibles d'être aussi appliqués aux structures privées. Pour éviter toute collusion entre opérateur archéologique et aménageur, votre Rapporteur estime que des dispositions réglementaires devront être prises en ce sens. Aussi approuve-t-il l'objectif de l'amendement adopté à l'unanimité par le Sénat, en dépit de l'avis défavorable du ministre de la Culture, visant à inscrire dans la loi l'exigence d'une indépendance totale des opérateurs privés par rapport à la personne projetant d'exécuter les travaux et renvoyant à un décret la fixation des critères d'indépendance.

II.– DES OPERATEURS CORRECTEMENT ENCADRES

La multiplication des intervenants rendue possible par le projet de loi et la plus grande liberté laissée aux aménageur ne conduiront à un service de qualité que si l'ensemble des procédures archéologiques est l'objet d'un encadrement sérieux. La délivrance d'un agrément est une première condition. Le présent projet propose d'autres mesures d'encadrement, qui pourraient encore être améliorées.

A.– LES AMENAGEURS SERONT PLUS DIRECTEMENT ASSOCIES AUX PROCEDURES ET L'EXPLOITATION SCIENTIFIQUE DES DECOUVERTES SERA MIEUX ASSUREE

Les réactions très critiques qui ont fait suite à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 17 janvier 2001 s'expliquent par le niveau des redevances demandées pour certains aménagements, mais aussi par l'absence de justification des opérations prescrites. L'absence de maîtrise des prescriptions de fouilles décidées au cours de l'année 2002 a conduit à de nombreux sondages inutiles, qui ont donné aux aménageurs l'impression qu'ils avaient payé la redevance en pure perte.

(1) En application de l'article 40 du décret n° 2002-89 du 16 janvier 2001 précité.

Par ailleurs, comme l'article premier de la loi de 2001 le souligne et conformément aux dispositions de la Convention de Malte entrée en vigueur en 1996, l'un des objets de l'archéologie préventive est l'étude scientifique puis l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus. Cette phase de valorisation des découvertes constitue en fait l'objectif final et la justification des opérations d'archéologie préventive. Elle doit donc absolument être assurée et ne doit pas souffrir de la diversification des opérateurs. L'article 4 du présent projet de loi confie à l'INRAP une mission éminente dans ce domaine.

1.- Les aménageurs seront plus étroitement associés aux procédures

Actuellement, la personne projetant des travaux reçoit, le cas échéant, un courrier du service régional d'archéologie lui annonçant que le terrain fait l'objet d'un arrêté de prescription, puis un avis de somme à payer au titre de la redevance d'archéologie, provenant de l'INRAP. La prescription, dans la plupart des cas, ne contient qu'une motivation générale (« *en raison de leur nature et de leur localisation, les travaux envisagés sont susceptibles d'affecter le patrimoine archéologique* ») et le montant de la redevance à payer ne peut être négocié, contrairement aux pratiques qui avaient cours à l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) avant la loi de 2001.

En ce qui concerne les opérations de fouilles, l'article 3 du présent projet, qui fait de l'aménageur leur maître d'ouvrage, lui rend ainsi une possibilité de choix et, éventuellement, de négociation sur le prix et les délais, le contenu de la prescription n'étant en revanche, fort logiquement, pas négociable. Afin de mieux l'associer aux autres phases de la procédure d'archéologie préventive, l'article premier du projet prévoit une consultation préalable de la personne projetant d'exécuter les travaux avant l'édition de la prescription. L'exposé des motifs du projet insiste sur l'utilité de ce « temps du dialogue » destiné à permettre à l'aménageur et au prescripteur de confronter leurs priorités et de trouver un point d'accord acceptable pour les deux parties entre la préservation des vestiges et les contraintes de l'opération d'aménagement.

Si le souci d'expliquer à l'aménageur le bien fondé de la prescription est très louable, le Sénat a considéré que cette procédure de consultation ne permettait pas d'atténuer le caractère unilatéral des décisions de prescription dans la mesure où on ne voit guère quelle en sera l'issue en cas de désaccord entre l'aménageur et l'administration. Elle risque en revanche de se traduire par un allongement inutile des procédures et d'entretenir l'idée que les prescriptions archéologiques sont négociables, ce qui ne saurait être le cas puisqu'elles doivent reposer sur des arguments scientifiques.

Le Sénat a donc remplacé cette procédure par une obligation de motivation des prescriptions de diagnostic et de fouilles. Il met ainsi en application l'une des propositions de la MEC en faveur d'une motivation d'espèce des prescriptions, qui permettra à la fois de réguler leur nombre et de justifier leur pertinence, conformément à l'attente des aménageurs.

Dans le même souci d'associer plus étroitement l'aménageur aux préoccupations archéologiques, le VI de l'article 2 du présent projet prévoit que les conclusions du diagnostic seront transmises au propriétaire du terrain. Suite à un amendement adopté par le Sénat, la personne projetant d'exécuter les travaux, qui n'est pas forcément le propriétaire du terrain mais est le redevable de la redevance, en sera aussi destinataire. L'un et l'autre seront ainsi mieux à même de comprendre l'intérêt de la fouille qu'ils devront, le cas échéant, prendre en charge. Mais encore faut-il que les conclusions du diagnostic soient rédigées assez clairement et dans un langage suffisamment simple pour être compris par des personnes ne maîtrisant pas forcément le langage technique des archéologues...

Le Sénat a aussi adopté un amendement relatif au régime de propriété du mobilier archéologique issu des fouilles d'archéologie préventive. Alors que l'article 11 de la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques ⁽¹⁾, auquel renvoie la loi du 17 janvier 2001, pose des problèmes d'application dans le cas où l'aménageur est maître d'ouvrage des fouilles, il dispose que la propriété des vestiges sera partagée entre l'État et le propriétaire – comme c'est le cas dans le régime actuel, ce qui ne suscite pas de contestation – tout en prévoyant que, si ce dernier n'a pas manifesté l'intention de faire valoir son droit de propriété dans un délai d'un an après la réception du rapport de fouilles, la propriété est transférée à titre gratuit à l'État, lequel pourra la transférer, selon les mêmes modalités, à la commune sur laquelle le vestige a été découvert, à condition que celle-ci s'engage à en assurer la bonne conservation. L'objectif est d'éviter que les objets soient laissés à l'abandon par leur propriétaire tout en respectant son droit de propriété et de donner aux collectivités locales la possibilité de devenir propriétaires du patrimoine archéologique découvert sur leur sol.

2.– La mission scientifique de l'INRAP est réaffirmée

La principale inquiétude suscitée par la multiplication des opérateurs intervenant dans l'archéologie préventive porte sur ses conséquences en matière scientifique. En particulier pour les opérations de fouilles, il faut absolument éviter que la durée de vie limitée d'une structure associative ou d'une société se traduise par une perte d'informations pour la science ou par la renonciation à l'exploitation de certaines d'entre elles. La MEC a souligné à la fois le caractère essentiel de la publication et de la valorisation des découvertes issues de l'archéologie préventive et le rôle éminent que l'établissement public doit jouer dans ce domaine.

Le I de l'article 2 du présent projet rappelle les missions scientifiques de l'établissement, lesquelles figurent déjà à l'article 4 de la loi : exploitation scientifique des découvertes, diffusion de leurs résultats, participation à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie. Il réaffirme la possibilité pour l'établissement public d'associer des établissements publics d'enseignement et de recherche, par voie de conventions, à la réalisation de ses missions scientifiques.

(1) Cet article dispose que la propriété des découvertes effectuées au cours des fouilles est partagée entre l'État et le propriétaire du terrain suivant les règles du droit commun, qui figurent à l'article 716 du code civil. Tout objet dont personne ne peut justifier la propriété et découvert par le pur effet du hasard appartient au propriétaire du fonds. S'il est découvert sur le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert et pour moitié au propriétaire.

C'est surtout l'article 4 du projet qui donne à l'établissement public un rôle scientifique spécifique par rapport aux autres opérateurs potentiels. D'abord, il est, ainsi que l'État, le destinataire de chaque rapport de fouilles élaboré par un autre opérateur. Il pourra, tout comme l'État et les organismes de recherche ou d'enseignement avec lesquels il a passé une convention, utiliser les informations contenues dans ce rapport sans que son auteur puisse s'y opposer, sous réserve que la finalité de cette utilisation soit l'étude ou la diffusion scientifique, et non une exploitation commerciale, qui supposerait au moins l'accord de l'auteur du rapport, voire celui du propriétaire des vestiges.

En application de l'article 7 de la loi de 2001, l'établissement public peut conserver les vestiges découverts le temps de leur étude scientifique et de la rédaction du rapport final, au maximum pendant 5 ans. L'article 4 du projet donne une possibilité du même type à l'ensemble des opérateurs de fouilles, sous le contrôle des services de l'État. Dans sa rédaction initiale, aucune durée maximale n'était prévue (elle aurait probablement été fixée par décret en Conseil d'État, en application de l'article 9 du projet) ; le Sénat a estimé qu'une durée de deux ans était pertinente. Elle est nettement plus courte que celle actuellement en vigueur, afin que le bouclage des rapports de fouilles soit plus rapide. À l'issue de ce délai, le mobilier archéologique est rendu à son ou ses propriétaires et la documentation afférent à l'opération confiée à l'État.

Dans le cas où l'opérateur de fouilles aurait cessé son activité ou se serait vu retirer son agrément avant d'avoir achevé le rapport de fouilles, l'établissement public sera chargé de se substituer à lui dans l'étude scientifique des découvertes : le mobilier archéologique et la documentation relative aux fouilles lui seront remis à cet effet.

Ces dispositions, qui supposent que l'établissement ait du personnel disponible pour remplir ces missions, devraient permettre d'éviter que les découvertes archéologiques restent, dans le meilleur des cas, stockées dans des réserves, sans avoir été réellement étudiées. Dans la mesure où le développement d'un plus grand nombre d'opérateurs vise à alléger progressivement le poids des missions opérationnelles de l'établissement public, celui-ci devrait pouvoir se consacrer plus largement à ses activités scientifiques.

B.- L'ÉTAT DEVRA JOUER PLUS DIRECTEMENT SON RÔLE D'ENCADREMENT

La loi du 17 janvier 2001 a largement déchargé l'État de ses responsabilités en matière d'archéologie préventive au bénéfice de l'établissement public. Son rôle se résume, pour l'essentiel, à la prescription des diagnostics et des fouilles. La levée du monopole de l'établissement public conduit très logiquement au retour de l'État dans ce domaine. Son rôle de prescripteur demeure inchangé, mais il devra aussi remplir des missions d'autorisation, de surveillance et d'arbitrage.

1.– Des missions d'autorisation, de surveillance et d'arbitrage

La procédure d'agrément des opérateurs par l'État constitue une première forme d'autorisation. Il lui revient d'autoriser les opérations de fouilles, mission issue de la loi de 1941 précitée et réaffirmée à l'article 3 du projet, après avoir contrôlé la conformité de leurs modalités de réalisation avec ses prescriptions. Cette autorisation n'apparaissait pas dans la loi de 2001, la prescription semblant alors tenir lieu d'autorisation pour l'établissement public. Le présent projet ne mentionne pas la nécessité d'une autorisation spécifique pour la réalisation des sondages ; dans ce cas, la prescription continuera à être suffisante.

Les représentants de l'État doivent assurer la surveillance des opérations de diagnostic et de fouilles, en application des articles 2 et 3 du présent projet. L'article 4 de la loi leur confiait déjà cette mission.

Le rôle d'arbitrage de l'État s'exercera dans certains cas de désaccord entre l'aménageur et l'opérateur archéologique. Le VI de l'article 2 le charge de fixer, dans ce cas, les délais de réalisation du diagnostic. En application du dernier alinéa de l'article 3, il devra aussi trancher, par le biais d'une procédure d'arbitrage, les désaccords entre l'aménageur et l'établissement public, relatifs aux conditions de réalisation ou de financement des fouilles, lorsque celui-ci intervient faute d'autre candidat retenu pour la réalisation des opérations prescrites.

Ce renforcement du rôle de l'État est indispensable à l'encadrement d'opérateurs pluriels ; la MEC en faisait l'une de ses orientations prioritaires.

2.– Leur exercice exigera des moyens adaptés

Dans le régime actuel, l'intervention systématique de l'établissement public devait assurer une certaine qualité et une certaine homogénéité des opérations d'archéologie préventive. La faible présence des représentants de l'État sur le terrain était regrettable mais sans conséquence grave. La situation sera différente lorsque les services territoriaux, d'une part, pour les diagnostics et les divers opérateurs, d'autre part, pour les fouilles pourront intervenir librement. La délivrance d'un agrément est une garantie *a priori*, mais elle doit absolument être complétée par la vigilance des services de l'État sur chaque opération de sondage ou de fouille. Les services régionaux d'archéologie devront être sensibilisés à cette nécessité et dotés d'effectifs suffisants pour assurer la surveillance des opérations sur le terrain, en plus de leurs autres missions. Ils pourront aussi jouer un rôle essentiel pour la définition d'une politique de prescription adaptée aux enjeux archéologiques de chaque région et pour la recherche d'une adéquation entre les prescriptions et les moyens disponibles.

La MEC envisageait que l'État soit directement partie aux conventions liant aménageurs et opérateurs pour la réalisation des opérations de fouilles ; le projet a choisi un régime plus classique d'autorisation puis de surveillance.

III.- LES PROCEDURES ENCORE SUSCEPTIBLES D'AMELIORATIONS

À l'occasion des nombreuses auditions auxquelles elle a procédé, la MEC a pu constater que les délais imposés par les différentes phases de la procédure en matière d'archéologie préventive apparaissaient au moins aussi pénalisants pour les aménageurs que le paiement des opérations ou d'une redevance.

Deux voies, complémentaires, ont été proposées pour limiter cette contrainte : d'une part, une partie de la procédure devrait être engagée bien avant le dépôt de la demande du permis de construire, ce qui éviterait de bloquer longtemps le démarrage d'un chantier et pourrait conduire les aménageurs à éviter les zones riches en vestiges ; d'autre part, les délais des différentes étapes doivent être raccourcis et leur dépassement systématiquement sanctionné.

A.- LE PROJET POURRAIT ETRE COMPLETE PAR DES DISPOSITIONS EN MATIERE D'URBANISME

La MEC a insisté sur la nécessité de favoriser le développement d'une archéologie « prévisionnelle ». Pour que la réalisation de l'aménagement soit suspendue pendant un temps le plus bref possible, il faut que les opérations de diagnostic soient menées très en amont des demandes de permis de construire. En effet, même en enserrant les différentes phases dans des délais légaux, une durée de six mois pour l'ensemble de la procédure semble constituer un minimum incompressible.

Aussi est-il souhaitable, d'une part, que les opérations préalables aux fouilles proprement dites aient été faites avant le dépôt de la demande de permis de construire, et d'autre part, que les aménageurs connaissent à l'avance l'ampleur des fouilles qui devront être faites, le premier point permettant de satisfaire le second.

La réalisation de tout diagnostic doit conduire, soit à libérer explicitement le terrain de toute contrainte archéologique, soit à une prescription de fouilles afin que l'aménageur sache à quoi s'attendre lorsqu'il décide de réaliser des travaux sur tel ou tel terrain. En revanche, les fouilles elles-mêmes seront réalisées juste avant le début des travaux, afin de faire des économies d'échelle.

Les possibilités de réalisation des opérations d'archéologie préventive en amont de la demande de permis de construire, mentionnées aux articles 7 et 20 du décret n° 2002-89 précité, ne sont pas suffisantes. La MEC a donc proposé :

– que, dans le cadre de la préparation d'une opération d'aménagement (en particulier de la création d'une zone d'aménagement concerté – ZAC – et de l'autorisation d'un lotissement), la personne concernée consulte systématiquement le préfet de région sur l'éventuelle nécessité de faire effectuer un diagnostic et que le diagnostic soit obligatoirement réalisé si le préfet le prescrit ;

– que, lors de la création ou de la révision d'un plan local d'urbanisme, d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, d'un secteur sauvegardé ou d'une carte communale, l'examen de la nécessité d'un diagnostic puis, le cas échéant, la réalisation de ce dernier, puissent être demandés par la collectivité et les propriétaires des terrains.

L'objectif essentiel est de favoriser la réalisation de l'ensemble de la procédure d'archéologie préventive jusqu'à l'éventuelle prescription de fouilles, avant la demande d'autorisation des travaux. Sans aller jusqu'à exiger que l'examen archéologique ait eu lieu en amont, ce qui risquerait de ralentir les procédures d'urbanisme et de subordonner une décision des collectivités territoriales, en matière de création de ZAC par exemple, à une autorisation de l'État, votre Rapporteur propose que la loi ouvre clairement la possibilité d'un examen archéologique en amont et impose à l'État les mêmes délais de réalisation que pour les examens induits classiquement par une demande d'autorisation.

B.- CERTAINS DELAIS POURRAIENT ETRE GARANTIS PAR LA LOI

Le projet de loi, tout comme la loi du 17 janvier 2001, mentionne l'application de certains délais mais ne les fixe pas, préférant les renvoyer à un décret en Conseil d'État pour les délais administratifs et à une disposition contractuelle pour les phases opérationnelles.

L'article premier de la loi de 2001 exige que les opérations d'archéologie préventive soient réalisées « *dans les délais appropriés* ». Le décret n° 2002-89 précité précise la durée de ces délais pour les différentes phases de la procédure. Dans les faits, le diagnostic prend entre cinq et huit mois, selon le temps pris pour la signature de la convention ; les opérations de fouilles durent entre huit mois et demi et onze mois et demi, la fourchette s'expliquant de la même manière, alors que la phase des opérations sur le terrain est en moyenne limitée à deux mois.

L'article 14 du décret précité indique que le préfet de région dispose d'un délai de un mois, porté à deux mois en cas d'étude d'impact, pour prescrire un diagnostic. Ce délai passé, il est réputé avoir renoncé à édicter une prescription. Pour les autres étapes de la procédure, ce type de disposition n'existe pas. L'article 25 du projet mentionne seulement que la fixation des délais de réalisation et des pénalités dues en cas de dépassement relève de la convention.

Le présent projet constitue un progrès en prévoyant un délai de caducité des prescriptions de diagnostic au VI de l'article 2. La durée de ce délai sera fixée par décret. Il s'appliquera lorsque, du fait de l'opérateur, le diagnostic ne sera pas achevé dans le délai fixé par la convention. Si des vestiges sont découverts lors de la réalisation des travaux, le régime de la découverte fortuite issue de la loi de 1941 s'appliquera.

On peut observer qu'un tel délai ne vaudra pas pour les opérations de fouilles, qui devront être menées à leur terme dans tous les cas. Il ne faut pas cacher le risque d'abus que ce type de mesure pourrait entraîner, un aménageur pouvant s'entendre avec un opérateur indélicat pour que ce dernier n'achève pas (voire ne commence même pas) les opérations dans les temps, afin que l'aménageur évite une prescription de fouilles ou n'ait pas à régler intégralement leur prix. Les opérations de diagnostic relevant d'un monopole public, ce risque devrait être limité ; il serait réel pour les opérations de fouilles, ce qui justifie que le délai de caducité ne s'applique pas à elles. Encore une fois, l'État devra être vigilant et retirer leur agrément aux opérateurs qui se livreraient à ce type de pratiques.

Indépendamment de cette question, les délais prévus pour les phases administratives pourraient être fixés par la loi. Comme en matière de prescription de diagnostic, il serait utile de préciser, en outre, que le dépassement du délai accordé au préfet de région pour prescrire des fouilles à l'issue de la réception du rapport de diagnostic vaut renonciation à prescription de fouilles, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Votre Rapporteur vous propose un amendement en ce sens, à l'article premier du présent projet.

CHAPITRE II

UN MODE DE FINANCEMENT PROFONDEMENT REFORME MAIS ENCORE PERFECTIBLE

I.- UNE REDEVANCE UNIQUE QUI N'APPARAÎT PAS ENTIÈREMENT SATISFAISANTE

Le présent projet de loi donne satisfaction aux propositions de la MEC sur deux points très importants :

– la suppression de la très contestée redevance de fouilles, au profit de la prise en charge du prix des opérations de fouilles par l'aménageur, afin que ce dernier soit incité, dans tous les cas où cela est possible, à déplacer les travaux projetés vers une zone qui ne soit pas riche d'un point de vue archéologique ;

– l'évolution de la redevance de diagnostic vers une redevance à assiette plus large, déconnectée de la prescription d'un diagnostic, à taux bas et à modalités de calcul simples.

La partie publique du financement de l'archéologie préventive doit être durablement assurée : le mode de financement doit être équitable et le produit suffisant pour couvrir les besoins. Votre Rapporteur n'est pas certain que le présent projet permette d'atteindre ces deux objectifs. À la suite du Sénat, qui lui a déjà apporté des modifications utiles, il propose d'améliorer le dispositif sur plusieurs points.

A.- LA QUESTION DE L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE

La MEC a proposé de transformer la redevance de diagnostic, due par les aménageurs auxquels des opérations de diagnostic ont été prescrites, en une redevance pour étude archéologique, due par tous les aménageurs dont le projet d'opération fait l'objet d'une transmission au service régional d'archéologie pour examen.

L'article 6 du présent projet a retenu une solution très proche : seront redevables de la taxe les personnes publiques ou privées projetant d'exécuter des travaux soumis à autorisation ou à déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ou donnant lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement, ainsi qu'aux affouillements soumis à déclaration administrative préalable. La définition des redevables de la redevance, très large, va dans le bon sens, même si leur nombre est fortement diminué par le fait qu'elle ne serait due que pour les travaux effectués sur un terrain d'une superficie égale ou supérieure à 5.000 mètres carrés.

En application de ce seuil, 4.000 à 8.000 autorisations de travaux par an entraîneraient le paiement de la redevance. Indépendamment des conséquences de cette limitation de l'assiette sur le produit de la redevance, sur lesquelles votre Rapporteur reviendra, le Sénat a considéré que ce seuil posait un problème d'équité entre milieu rural et milieu urbain, au détriment du premier.

Aussi, a-t-il abaissé ce seuil à 1.000 mètres carrés ; le nombre des opérations concernées serait ainsi porté, selon les sources, à 26.000, voire 40.000, par an. Ce nombre demeure nettement inférieur à celui de l'ensemble des permis de construire, qui a atteint 270.000 en 2000. Mais il aurait des implications certaines sur la collecte de la taxe, rendue plus difficile et coûteuse par l'augmentation de la quantité de dossiers à traiter.

En outre, l'argument selon lequel l'abaissement du seuil de 5.000 à 1.000 mètres carrés limiterait le déséquilibre entre aménagements en milieu rural et aménagements en milieu urbain est très incertain. Selon les informations qui ont été données à votre Rapporteur, les aménagements compris entre 1.000 et 5.000 mètres carrés qui seraient désormais soumis à la redevance sont situés autant en milieu rural qu'en milieu urbain. De plus, les lotissements inférieurs à 5.000 mètres carrés se trouvent presque exclusivement en milieu rural ou aux limites extérieures des zones périurbaines. La mesure adoptée par le Sénat risque donc d'entraîner des effets contraires à son objectif.

Par ailleurs, votre Rapporteur ne juge pas très pertinente la fixation d'un montant forfaitaire de redevance pour les aménagements compris entre 1.000 et 5.000 mètres carrés. Ce montant a été fixé par le Sénat à 1.000 euros, indexés sur le coût de la construction. Le but était de rendre moins coûteux son recouvrement. Il faut pourtant souligner que les modalités de calcul sont très simples (il suffit de multiplier la surface par le taux) et que le fait que le montant soit forfaitaire ne conduira pas à beaucoup d'économie. Ses inconvénients sont réels : le montant de 1.000 euros correspond à un terrain de 3.125 mètres carrés ; il serait donc injustement élevé pour les personnes aménageant des terrains plus petits (jusqu'à près de dix fois supérieur pour un terrain de 1.000 mètres carrés). De même, l'aménagement d'un terrain de 5.000 mètres carrés coûterait 600 euros de plus que celui d'un terrain de 4.999 mètres carrés.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, votre Rapporteur vous propose de rétablir le seuil de 5.000 mètres carrés contenu dans le projet initial, en augmentant le taux de la redevance pour assurer un produit suffisant.

B.— UN TAUX ET DES EXONERATIONS QUI DOIVENT ASSURER UN PRODUIT ADAPTE AUX BESOINS

Les modalités de calcul de la redevance répondent aux préoccupations de la MEC en matière de simplicité et de prévisibilité pour les aménageurs. La part d'arbitraire qui existe dans l'actuelle redevance de fouilles disparaît ; les modalités de calcul de la redevance de diagnostic, qui n'ont pas été critiquées, sont reprises pour l'unique redevance proposée. Le montant dû, en euros, sera le résultat du produit du taux de 0,32 par la surface du terrain ou de l'aménagement lui-même, selon sa nature.

1.– Le taux de 0,32 euro par mètre carré appliqué à l’assiette prévue risque de ne pas assurer un produit suffisant

Le II de l’article 9 de la loi de 2001 issu de l’article 6 du présent projet fixe le taux de la redevance à 0,32 euro par mètre carré, montant qui sera indexé sur l’indice du coût de la construction.

La surface prise en compte serait :

– pour les zones d’aménagement concerté, la surface des périmètres composant la zone ;

– pour les travaux soumis à autorisation ou déclaration en application du code de l’urbanisme, la surface du terrain d’assiette de l’opération ;

– pour les travaux soumis ou non à autorisation d’urbanisme et précédés d’une étude d’impact, la surface au sol des installations, aménagement ou ouvrages ;

– pour les cas où l’aménageur fait une demande d’étude archéologique avant toute demande d’autorisation de travaux, la surface du terrain sur laquelle porte la demande.

Le Sénat a adopté un amendement prévoyant une base dérogatoire pour la construction de bâtiments agricoles, dont le terrain d’assiette pose des problèmes de délimitation. Le taux forfaitaire serait appliqué à la surface de l’emprise au sol de la construction, ce qui nettement plus favorable que pour les autres constructions, pour lesquelles l’ensemble du terrain d’assiette entre dans le calcul ; le coût de cette disposition est évalué à 1,5 million d’euros.

Dans les conditions proposées par le présent projet, le produit de la redevance est estimé par le Gouvernement à 66 millions d’euros. Cette estimation est fondée sur un certain nombre d’éléments connus, mais aussi sur une série d’hypothèses et de projection dont la fiabilité est relativement incertaine. Au cours du travail d’élaboration du projet, le ministère de la Culture avait envisagé une taxe dont le taux devait être de 0,5 euro par mètre carré et dont l’assiette reposait sur un seuil de 400 mètres. Il estimait alors son produit à 113 millions d’euros. La baisse du taux à 0,32 euro porterait son produit à 72 millions d’euros. Si les estimations étaient cohérentes entre elles, le passage du seuil de 400 mètres carrés à 5.000 mètres carrés ne conduirait qu’à la perte de 6 millions d’euros, ce qui n’est guère réaliste. Dans la logique de la simulation ayant conduit au résultat de 66 millions d’euros, l’abaissement du seuil à 1.000 mètres carrés devrait porter le produit à 83 millions d’euros.

La MEC a estimé entre 80 et 100 millions d’euros les besoins en matière de financement public de l’archéologie préventive. Créer une redevance qui ne rapporterait qu’environ les deux tiers des recettes nécessaires ne résoudra pas les problèmes rencontrés actuellement par cette discipline. Dans la mesure où il n’est pas envisagé que l’État finance une partie des besoins sur fonds budgétaire, ce que, par ailleurs, votre Rapporteur regrette, le produit de la redevance doit être suffisant. Après les résultats déplorables enregistrés par le dispositif actuel, il est indispensable

que le nouveau soit sûr et réponde à son objectif. S'il s'avérait que le produit était supérieur aux besoins, il serait toujours temps de l'ajuster à la baisse, éventuellement à l'occasion d'une loi de finances, mais il n'est pas concevable de laisser plus longtemps l'archéologie préventive dans la situation d'insécurité financière qui est la sienne : l'aménagement du territoire et le respect des professionnels de l'aménagement et de l'archéologie exigent un financement suffisant.

Dans ces conditions, et afin d'atteindre un produit voisin de celui préconisé par le Sénat, votre Rapporteur propose que le montant de la redevance par mètre carré soit fixé à 0,35 euro, ce qui apporterait un supplément de recettes proche de 7 millions d'euros par rapport au projet de loi initial. La différence entre ces 73 millions d'euros et le produit, supérieur à 80 millions d'euros, obtenu à l'issue des modifications apportées par le Sénat, pourrait être comblé en ajustant certaines exonérations.

2.- Certaines des exonérations proposées sont sources d'iniquité

Si le niveau élevé du seuil a, toutes choses égales par ailleurs, une influence sur le produit de la redevance, l'existence d'un champ large d'exonérations a, quoique dans une moindre mesure, le même effet.

Le I de l'article 7 du présent projet reconduit les exonérations établies par le III de l'article 9 de la loi du 17 janvier 2001. Elles visent deux catégories de travaux relatifs au logement :

– l'ensemble des travaux relatifs aux logements locatifs construits ou améliorés avec l'aide de l'État, au prorata de leur part dans l'ensemble de l'aménagement ;

– les constructions de logements réalisés par une personne physique pour elle-même.

Que l'on reconnaisse ou pas la pertinence des ces exonérations, il faut reconnaître que, pour des raisons sans lien avec l'objet de la redevance, elles privent l'archéologie préventive d'une part de ses recettes, estimée à 10,2 millions d'euros pour un seuil de 5.000 mètres carrés.

L'exonération relative aux logements locatifs aidés n'est guère contestable : le paiement de la redevance pèserait sur les coûts de construction et donc sur les loyers, ce qui irait à l'encontre de l'objectif des aides de l'État en leur faveur.

Celle portant sur les logements individuels apparaît justifiée *a priori*, dans une perspective d'accession à la propriété. Dans cette logique, elle devrait pour le moins se limiter à la construction de la résidence principale. Par ailleurs, elle pose des problèmes d'équité lorsque les logements sont construits au sein d'un lotissement. Si un particulier achète un terrain avant la construction de sa maison, il bénéficie de l'exonération ; s'il achète le terrain et la maison après qu'elle a été construite par un promoteur constructeur, ce dernier paie la redevance et l'impute

sur ses prix. Elle est donc finalement à la charge du particulier. L'exonération des logements construits au sein de lotissements est à l'origine de la quasi-totalité de la perte de recettes de 10,2 millions d'euros. Le taux de la redevance restant bas, le retour de ces logements dans le droit commun de la redevance n'entraînerait pas de conséquences graves pour les aménageurs, qui pourront, dans tous les cas, les répercuter de manière assez indolore dans leurs prix. Votre Rapporteur vous propose donc de limiter l'exonération en ce qui concerne les lotissements : seule celle relative aux logements sociaux construits en leur sein s'appliquerait. Le produit de la redevance serait ainsi majoré de près de 10 millions d'euros, dépassant ainsi, théoriquement, les 80 millions d'euros, comme le souhaitaient les sénateurs et la MEC.

Il faut souligner que le dernier alinéa du II de l'article 7 prévoit la prise en charge systématique du prix des fouilles par le fonds qu'il crée (voir *infra*) lorsque les fouilles sont induites par la construction de logements sociaux ou de logements construits par une personne pour elle-même. Cette disposition demeurerait inchangée, et profiterait aussi à ceux inclus dans un lotissement. Ainsi, tous les lotissements seraient soumis normalement à la redevance, pour un montant modeste, mais ceux entrant dans la catégorie des logements construits par une personne pour elle-même qui devraient réaliser des fouilles, situation peu fréquente mais qui entraîne des coûts élevés, n'auraient pas à les payer. En ce qui les concerne, l'assujettissement à la redevance constituerait une sorte « d'assurance » contre le risque archéologique.

Par ailleurs, le Sénat a adopté un amendement visant à exonérer de la redevance les affouillements rendus nécessaires pour la réalisation de travaux agricoles ou forestiers. S'il est vrai que ces affouillements peuvent porter sur une vaste surface dans le cadre de la plantation ou de l'arrachage d'arbres ou de plans de vigne, il faut souligner que l'article R. 442-3-1 du code de l'urbanisme n'impose, en principe, la déclaration administrative préalable qu'à partir de 10.000 mètres carrés et que, en application du dernier alinéa du I de l'article 9 de la loi de 2001 issu de l'article 6 du présent projet, la redevance ne serait due qu'une fois sur un même terrain. Le paiement de la redevance sur l'ensemble des affouillements soumis à déclaration administrative préalable devait rapporter 9 millions d'euros sur les 66 millions d'euros attendus de la redevance proposée dans le projet initial, et la part des affouillements agricoles en leur sein, qui n'est pas connue exactement, semble néanmoins être élevée.

C.— DES MODALITES DE RECOUVREMENT QUI POSENT PROBLEME

Le IV de l'article 9 de la loi de 2001 confie à l'établissement public le recouvrement des redevances d'archéologie préventive. La MEC a mis en évidence l'augmentation du nombre d'agents administratifs imputable à cette nouvelle mission. Elle a contesté la légitimité et la capacité de l'établissement public à la remplir et a souligné les coûts ainsi induits inutilement.

Pourtant, le III de l'article 9 de la loi de 2001 issu de l'article 6 du présent projet réaffirme que l'établissement public arrêtera le montant de la redevance due et le IV confirme qu'il en assurera le recouvrement. Dans le cas où un service de collectivité territoriale aura choisi de prendre en charge tous les diagnostics dans son ressort territorial, la collectivité prendra aussi en charge ces deux missions.

Dans le régime actuel, le recouvrement par l'INRAP est contestable mais peut se justifier dans la mesure où l'établissement est le seul bénéficiaire du produit de la redevance. Dans la logique du projet de loi, la partie du produit recouvré par l'INRAP sera au moins partagée entre celui-ci et le fond de péréquation créé au II de l'article 7.

Aussi le Sénat a-t-il prévu que le montant de la redevance sera arrêté par décision du service départemental de l'équipement. Ce dernier dispose en effet des éléments nécessaires à son calcul, alors qu'ils auraient dû être transmis à l'INRAP à cette seule fin. La taxe sera perçue pour le compte de l'établissement public ou pour celui des collectivités, par l'État, contre le reversement de 1,5 % de son montant pour frais d'assiette et de recouvrement, ce qui correspond au taux le plus bas prévu pour ce type de mission.

Il ne semble guère possible que les services de l'État puissent assurer le calcul et le recouvrement de la redevance dans sa forme adoptée par le Sénat sans recruter des agents supplémentaires pour traiter les dizaines de milliers de dossiers annuels. Le relèvement du seuil à 5.000 mètres carrés lève cette inquiétude en réduisant le nombre de redevables à quelques milliers.

Ces dispositions vont dans le sens d'un retour de la redevance dans le droit commun des impositions de toute nature, mouvement que l'article 8 du présent projet amorce. Il supprime en effet la commission administrative prévue à l'article 10 de la loi de 2001 et chargée d'examiner les contestations relatives à la détermination de la redevance d'archéologie préventive. Cette commission, dont la création était justifiée par la complexité du calcul de l'ancienne redevance de fouilles, n'a jamais vu le jour ; la simplicité de la nouvelle redevance la prive de toute utilité. Le présent projet confie donc à la juridiction administrative la compétence de statuer sur les litiges relatifs à la redevance, en application des règles de procédure applicables en matière d'impôts directs.

II.- LA CREATION BIENVENUE D'UN FONDS DE SOLIDARITE

Dans le système, largement informel, antérieur à la loi de 2001, il existait un fonds permettant à l'État d'accorder des subventions aux personnes publiques ou privées qui n'avaient pas les moyens de payer les opérations d'archéologie préventive. Le financement du dispositif actuel reposant entièrement sur l'impôt, il n'était pas possible de subventionner certaines personnes. Le retour au paiement des fouilles par l'aménageur permet de rétablir une possibilité d'aide sous forme de subvention.

A.— LA CREATION DE CE FONDS EST INDISPENSABLE

Comme votre Rapporteur l'a souligné, l'intérêt du principe de la prise en charge du prix des fouilles par l'aménageur réside essentiellement dans son aspect responsabilisant, voire désincitatif. Mais sa mise en œuvre ne doit pas conduire à l'abandon de projets nécessaires au développement d'un territoire pour des raisons purement financières.

Le II de l'article 7 du projet procède à la création d'un fonds dit, de manière assez impropre, de péréquation. Il s'agit en fait d'un fonds de solidarité, aucune péréquation n'étant réellement opérée ; aussi le Sénat l'a-t-il justement rebaptisé « fonds national pour l'archéologie préventive ». Il serait alimenté par 30 % du produit de la redevance : le projet du Gouvernement prévoyait un versement de ces sommes par l'établissement public ou la collectivité locale qui les auraient perçues. Le Sénat a réécrit ces dispositions et remplacé le versement par un prélèvement sur le produit qui sera perçu pour leur compte.

Le but du fonds est de financer des subventions accordées par l'État aux personnes projetant d'exécuter des travaux qui ont donné lieu à prescription de fouilles.

Si l'on retient l'estimation du produit de la redevance faite par le Gouvernement, environ 20 millions d'euros seraient versés chaque année à ce fonds. Il est très difficile de savoir si cette somme correspondra aux besoins. Elle limiterait à 46 millions d'euros les moyens destinés au financement de l'établissement public et à celui des diagnostics. Si les modifications apportées à la redevance augmentent son produit d'environ 20 millions d'euros, les recettes du fonds dépasseraient les 25 millions d'euros, somme à rapprocher du coût global des fouilles, estimé à 80 millions d'euros par an, mais de laquelle il faut déduire près de 10 millions d'euros de prise en charge systématique du coût des fouilles induites par la construction de logements sociaux et de logements par une personne physique pour elle-même.

Les estimations chiffrées étant incertaines, tant en ce qui concerne le produit de la redevance que le niveau des besoins du fonds, il est prudent de maintenir cette part à un minimum de 30 %. Néanmoins, dans le cas où le produit de la redevance serait supérieur aux évaluations ou dans celui où la prise en charge du coût des diagnostics et de la subvention d'équilibre de l'établissement public n'atteindrait pas 70 % de son produit, votre Rapporteur juge utile de laisser aux ministres compétents la possibilité d'attribuer plus de 30 % du produit de la redevance au fonds. Pour ce faire, il propose de leur donner compétence pour fixer annuellement la part des recettes affectée au fonds, celle-ci ne pouvant être inférieure à 30 %.

B.— DES PRECISIONS SUPPLEMENTAIRES APPARAISSENT UTILES

Sur le principe, la création du fonds répond à un besoin réel et à une demande dont la MEC avait souligné la légitimité. Certaines dispositions contenues dans le II de l'article 7 méritent néanmoins d'être précisées.

1.– Les critères d’octroi de subventions devront être précisés

Le présent projet prévoyait, dans sa version antérieure au début de la discussion parlementaire, que les subventions soient attribuées par l’État, après avis d’une commission dont la composition était précisée. Il s’agissait d’un avis simple, et l’État était entièrement libre de choisir les personnes qu’ils souhaitaient subventionner.

Le Sénat a souhaité renforcer le rôle de cette commission, qu’il a érigée au rang de conseil d’administration du fonds, en la chargeant de définir les critères d’octroi des subventions. Il en a aussi modifié la composition. Le projet mentionnait seulement la présence en son sein d’un nombre égal de représentants de l’État, des collectivités et de personnalités qualifiées. Afin d’en accroître la représentativité et l’autonomie, le Sénat a fixé à cinq le nombre de représentants de chacune des catégories mentionnées par le projet initial, et a complété la composition du conseil par cinq représentants des personnes redevables de la redevance, ainsi que un député et un sénateur désignés par leur assemblée respective.

Les modifications apportées par le Sénat constituent un progrès dans la mesure où elles confient à une instance légitime le soin de fixer les critères d’attribution des subventions. Le rapporteur de la commission des Affaires culturelles du Sénat a expliqué que le conseil pourrait ainsi adapter chaque année les critères d’attribution aux ressources du fonds et assurer la transparence de la procédure de subventionnement. Ce souci est essentiel aux yeux de votre Rapporteur.

Il estime que le plus grand soin devra être apporté à la fixation de ces critères. Lors de ses travaux, la MEC a mis en évidence plusieurs éléments à prendre en compte :

- la richesse archéologique de la région concernée, et, de ce fait, l’impossibilité de déplacer l’aménagement : l’archéologie préventive ne doit pas brider le développement d’une commune à cause de l’ancienneté de la présence humaine sur son site ;

- l’intérêt social ou public de l’aménagement ;

- la capacité contributive de l’aménageur au regard du prix des fouilles ;

- l’absence de connaissance préalable des potentialités archéologiques du terrain : l’aménageur qui sait à l’avance, parce que la commune a fait procéder à un diagnostic en amont, par exemple, qu’il devra effectuer des fouilles choisit l’implantation de son projet en connaissance de cause ; il est moins légitime de lui accorder une aide qu’à une personne qui n’était pas informée.

Votre Rapporteur vous propose de faire figurer dans la loi l’objectif du fonds, qui doit viser à faciliter la conciliation entre préservation du patrimoine archéologique et développement des territoires, en particulier ruraux, et les orientations d’intervention précitées. Il souhaite aussi préciser que le fonds pourra aider financièrement la modification de projets d’aménagement en vue de préserver le patrimoine archéologique. La commission créée par le Sénat pourra hiérarchiser ces orientations d’intervention et fixer les critères objectifs que l’État devra appliquer.

2.– L'intervention de l'INRAP dans la gestion du fonds doit être limitée

Le présent projet de loi précise que le fonds sera géré par l'établissement public. Le Sénat n'a pas modifié le dispositif sur ce point. Votre Rapporteur estime que cette disposition doit être précisée.

Elle se justifie dans la logique du projet initial : la redevance étant recouvrée pour l'essentiel par l'INRAP, lui confier la gestion du fonds pouvait passer pour la solution la plus simple, même si une partie de la redevance recouvrée par les collectivités territoriales – qui ne sera probablement pas très élevée, au moins dans un premier temps – devait être versée en plus. Dès lors que le Sénat a, fort pertinemment, rendu au Trésor public la mission de recouvrer la redevance pour le compte de l'établissement public comme, le cas échéant, pour celui des collectivités territoriales ou de leurs groupements, il apparaît surprenant de laisser à l'établissement public la gestion du fonds, pour laquelle il ne possède par ailleurs pas de compétence technique particulière.

Néanmoins, il est préférable d'éviter que la part du produit de la redevance destinée au fonds ne soit assimilée à des recettes du budget de l'État et inscrite sur un chapitre budgétaire du ministère de la Culture, afin de le préserver de tout risque de régulation budgétaire. Par ailleurs, les écritures comptables relatives au fonds doivent être tenues par un comptable public. C'est pourquoi votre Rapporteur propose, pour des raisons purement pratiques, que le fonds soit créé dans les comptes de l'établissement public. Celui-ci n'aura pas pour autant un droit de regard sur l'attribution des subventions et ne pourra naturellement pas utiliser d'éventuels crédits non consommés.

EXAMEN EN COMMISSION

I.- SEANCE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU 11 JUIN 2003 : COMMUNICATION DU RAPPORTEUR DE LA MEC

Votre Rapporteur a présenté une communication sur le suivi des propositions de la MEC, l'objectif de cette communication étant de montrer dans quelle mesure le projet de loi modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive donne satisfaction aux propositions adoptées par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et sur quels points il s'en distingue. Le projet vient d'être examiné par la Commission des affaires culturelles du Sénat et y sera discuté en séance publique le 17 juin. Il pourrait être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée du 30 juin.

Le projet répond aux propositions de la MEC sur plusieurs points importants :

– l'accent est mis sur les missions scientifiques de l'INRAP : le rapport de fouilles élaboré par un opérateur autre que l'INRAP doit être remis à l'État et à l'INRAP et, en cas de cessation d'activité ou de retrait de l'agrément de l'opérateur, le mobilier archéologique et la documentation doivent être remis à l'établissement public, afin qu'il en achève l'étude scientifique ;

– les services territoriaux d'archéologie agréés se voient confier un rôle éminent pour la réalisation des diagnostics et des fouilles ; ils interviendront dans les mêmes conditions que l'INRAP ;

– pour la réalisation des fouilles, la diversification des opérateurs, publics ou privés, est assurée, à la condition qu'ils aient obtenu un agrément délivré par l'État. Le choix appartiendra à l'aménageur, chaque fouille devant être autorisée par l'État ;

– le principe du paiement de la fouille par l'aménageur est rétabli, afin que le système dissuade de l'implantation d'aménagement en zone archéologique riche. La redevance de fouille, dont le calcul était trop complexe et arbitraire, est donc supprimée ;

– est prévue la création d'un fonds de péréquation destiné au financement des subventions accordées pour la réalisation de certaines fouilles, sur décision de l'État après avis d'une commission composée en nombre égal de représentants de l'État, des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées.

Certains points du projet de loi méritent en revanche d'être précisés. Le projet rétablit le rôle de l'État en matière d'autorisation, de surveillance et d'arbitrage. S'il est prévu qu'il agréé les opérateurs susceptibles de se porter candidats pour la réalisation des fouilles, le projet n'impose pas de conditions d'agrément pour les opérateurs auxquels l'INRAP ou les collectivités territoriales

peuvent recourir pour les opérations de diagnostic. La présence de l'État dans le dialogue entre aménageur et opérateur pourrait aussi être renforcée. La MEC avait préconisé d'inscrire des délais dans la loi, notamment pour les phases administratives et le diagnostic, ce que le projet ne prévoit pas. Enfin, confier la gestion du fonds de péréquation à l'INRAP n'apparaît pas pertinent : l'État semble le mieux placé pour s'en charger.

C'est surtout le financement des opérations proposé par le projet qui devrait être assez largement modifié. La suppression de la redevance de fouilles est une bonne chose et l'élargissement de l'assiette de la redevance de diagnostic est pertinent. En revanche, les dispositions proposées en matière de seuil, de taux et d'exonération risquent de ne pas assurer un produit à la hauteur des besoins de financement. Le Sénat partage ces préoccupations et sa commission des affaires culturelles a déjà adopté des amendements qui vont dans le bon sens. La taxation à un taux unique de la surface des terrains aménagés peut être retenue pour les grands aménagements, autres que les constructions soumises à permis de construire, mais, pour ces dernières, un calcul de la redevance inspiré de celui de la taxe locale d'équipement serait mieux adapté, car il tiendrait compte de la surface construite et de la valeur forfaitaire des constructions. La taxation portant sur les permis de construire est de loin la plus délicate car elle porte sur 90 % des redevables de la redevance, mais elle n'assurerait qu'environ un quart de son produit.

Par ailleurs, le projet néglige entièrement les propositions de la MEC en faveur de la mise en place d'une archéologie prévisionnelle, laquelle passe par la réalisation en amont des diagnostics éventuellement prescrits pour réduire les délais. La MEC était favorable à la création d'une obligation de saisine des services régionaux d'archéologie dans la phase de préparation d'une zone d'aménagement concerté, d'un lotissement ou de permis groupés, les diagnostics prescrits devant être réalisés immédiatement et conduire à une prescription de fouilles détaillée. Le projet pourrait utilement être complété sur ce point.

M. François Goulard a souligné qu'il était intervenu de manière critique lors du débat relatif à la loi du 17 janvier 2001, et que les faits confirment ces critiques : la mise en place d'un monopole de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) a été regrettable, d'autant plus qu'il n'est pas nécessaire au bon fonctionnement de l'archéologie préventive et que d'autres acteurs peuvent intervenir. Les conclusions du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et le projet de loi constituent donc un réel progrès. Légiférer dans ce domaine nécessite de concilier deux impératifs contradictoires : permettre des fouilles archéologiques à chaque fois que cela est nécessaire, ce qui implique une intervention de la puissance publique et ne pas pénaliser les aménageurs ou retarder les travaux.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur les modalités de financement des opérations de diagnostic et de fouilles, proposées dans le projet de loi. Il a souhaité que des délais plus stricts soient prévus par la loi.

Votre Rapporteur a distingué les propositions du rapport de la MEC de celles du projet de loi. S'agissant du diagnostic, le projet de loi prévoit que l'INRAP et les collectivités territoriales pourront recourir à des personnes de droit privé. Actuellement, il existe une pluralité d'acteurs, mais c'est l'INRAP qui décide d'y avoir recours. Si la collectivité territoriale n'exerce pas une compétence générale de diagnostic, elle ne paie pas la redevance et elle la collecte sur les aménagements réalisés sur son territoire. Elle sera payée en tant que prestataire, au cas par cas. La redevance représente 0,32 euro par mètre carré de terrain concerné. Le projet de loi accompagne d'ailleurs ce principe de très nombreuses exonérations. La construction pour soi-même est exonérée, s'agissant des personnes privées.

En revanche, dans son rapport, la MEC a proposé que le diagnostic fasse intervenir une diversité d'opérateurs. Par ailleurs, la redevance de diagnostic pourrait être transformée en une redevance d'étude archéologique qui pourrait être collectée sur le modèle de la taxe locale d'équipement (TLE) et simultanément à son paiement, par un service de l'État. L'objectif des propositions du rapport est d'inciter à effectuer les diagnostics le plus tôt possible, c'est-à-dire en amont du permis de construire. Par exemple, pour les zones d'aménagement concerté (ZAC), les diagnostics devraient obligatoirement être réalisés dès la préparation de l'opération d'aménagement.

S'agissant des fouilles, le projet de loi propose que le prix payé soit celui du service effectué et soit laissé à la charge des aménageurs. Il prévoit aussi la création d'un fonds de péréquation, conformément aux propositions de la MEC. En revanche, deux aspects ne semblent pas satisfaisants. Tout d'abord, les critères d'attribution de subventions n'ont pas été établis par le projet de loi. De plus, le fonds de péréquation serait géré par l'INRAP, alors que le rapport de la MEC proposait que l'État prenne en charge cette gestion.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est inquiété des problèmes d'inégalité entre aménagements ruraux et urbains induits par une redevance assise sur la surface des terrains.

Votre Rapporteur a précisé qu'une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement permettrait de mieux prendre en compte la valeur des aménagements envisagés et de réduire les risques d'iniquité, alors que la redevance proposée ne résout pas cette difficulté.

M. François Goulard a souligné que les barèmes applicables sont aujourd'hui particulièrement complexes.

Votre Rapporteur a précisé que la redevance de fouilles est transformée par le Gouvernement en une redevance pour étude qui s'élève à 0,32 euro par mètre carré. Une partie de la redevance doit alimenter le fonds de péréquation. La MEC a souhaité que ce dernier intervienne pour aider les opérations sur les terrains non renseignés, les communes riches en patrimoine archéologique et celles qui ont un faible potentiel fiscal, alors qu'elles ne bénéficient actuellement d'aucun soutien financier.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur la nécessité pour le maître d'ouvrage de procéder à un appel d'offres.

Votre Rapporteur a répondu que le projet de loi y conduirait en effet. La mise en concurrence est possible, mais il n'y a pas beaucoup d'entreprises qui sont, *de facto*, susceptibles d'y participer. L'objectif poursuivi est de permettre la vérité sur les prix et le développement des services territoriaux. Les SARL, qui signent aujourd'hui une convention avec l'INRAP, recevraient un agrément de l'État. Aujourd'hui, l'INRAP a conclu six conventions, dont une avec une société commerciale. Demain, l'État sera compétent pour délivrer les agréments. Par ailleurs, il faut aider les sociétés commerciales, souvent de petite taille, à trouver des partenariats pour développer le volet de l'exploitation scientifique. Le principal apport du projet de loi, comme des propositions de la MEC, est que les élus locaux ne soient plus confrontés au monopole de l'INRAP. D'autres acteurs pourront intervenir sous l'impulsion des collectivités locales, permettant ainsi le développement des services territoriaux. Il n'y a pas d'opposition entre public et privé mais il faut rechercher une complémentarité entre le niveau national et le niveau local.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur le montant de la taxe additionnelle à la TLE qu'il faudrait créer pour couvrir les besoins de financement.

Votre Rapporteur a précisé que la TLE représente 325 millions d'euros. Le taux de la taxe additionnelle serait de 0,3 % à 0,6 %, c'est-à-dire un taux comparable à celui des taxes additionnelles mises en place par les collectivités locales pour couvrir les frais d'urbanisme et d'architecture. En outre, certaines taxes, comme celle sur les espaces verts sont déjà adossées à la TLE.

M. Jean-Louis Dumont a rappelé le problème des montants très variables réclamés aux aménageurs pour les fouilles. L'essentiel est de permettre la vérité sur les prix, alors qu'actuellement tout paraît très aléatoire. Il a souhaité savoir si les diagnostics archéologiques étaient réalisés dans le cas d'une zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP).

Votre Rapporteur a rappelé que le système de négociation dans le cadre de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) n'existait plus. Actuellement, le coût varie sensiblement selon que la stratification est simple ou complexe. Le projet préconise de revenir au prix du service s'agissant de la fouille. L'objectif de la MEC est que le diagnostic ne s'achève pas seulement par un rapport scientifique, mais le cas échéant par une prescription de fouilles détaillée. Dans le cas d'une ZPPAUP, le rapport préconise que la commune puisse demander à l'État d'étudier la nécessité d'un diagnostic.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné l'importance de la mise en place de la carte archéologique pour que les prescriptions puissent être pertinentes.

Votre Rapporteur a indiqué que la carte signale les bassins de vie où il existe une présomption de fouilles. Le rapport de la MEC préconise une prescription de l'État motivée pour chaque cas, alors que le projet de loi ne propose pas d'amélioration sur ce point. Cela constitue une des propositions essentielles de la MEC, car elle permettrait d'agir en amont de la prescription, alors que le projet de loi ne résout pas totalement le problème des délais.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé dans quels cas il y avait réellement matière à effectuer un tel diagnostic.

Votre Rapporteur a indiqué qu'aujourd'hui déjà, le diagnostic n'avait pas lieu partout. 14 % des dossiers de construction donnent lieu à une prescription et 11 % des prescriptions conduisent effectivement à des fouilles. Le projet fait porter la solidarité non pas sur la fouille, dont le coût incombe à l'aménageur, mais sur le diagnostic.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé si un maire ne serait pas tenté de ne pas faire de déclaration afin d'éviter tout diagnostic.

Votre Rapporteur a souligné que c'était précisément la raison pour laquelle il avait préconisé de rendre obligatoire le diagnostic. Ce diagnostic devrait être à la fois plus précoce et plus efficace et être financé sur la solidarité nationale, et non pas sur les ressources des collectivités territoriales.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait part de l'expérience, troublante, qu'il a constatée dans sa région, dans laquelle la pratique veut que l'on diagnostique toute opération portant sur une surface supérieure à un hectare. Il est regrettable que les pratiques soient extrêmement variables entre les régions.

M. François Goulard a indiqué qu'une telle pratique était tout à fait irrationnelle.

Votre Rapporteur a indiqué que c'était au moment du permis de construire que la procédure se mettait en route, ce qui apparaît pour le moins gênant. Il faudrait plutôt revenir aux préconisations de la MEC et intervenir avant la décision de ZAC. Il serait opportun que le projet de loi soit modifié en ce sens.

Le Président Pierre Méhaignerie a insisté sur la difficulté de proposer des réformes qui pourraient être interprétées comme ayant un coût élevé pour les collectivités territoriales.

Votre Rapporteur a répondu qu'il préconisait que l'État prenne directement en charge le diagnostic.

M. Philippe Auberger s'est demandé si la péréquation sur la prise en charge des fouilles allait être supprimée.

Votre Rapporteur a indiqué que ce n'était pas le cas puisque le fonds de péréquation pourrait intervenir.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité savoir quelles étaient les estimations de la MEC en ce qui concerne le financement prévisionnel de ces réformes.

Votre Rapporteur a indiqué que le besoin de financement public lié à l'archéologie préventive avait été chiffré par la MEC à 100 millions d'euros environ. Cette enveloppe doit couvrir la subvention d'équilibre de l'INRAP (dont deux tiers

des dépenses sont consacrés aux fouilles), au fonds de péréquation et aux diagnostics (qui représentent un tiers du budget de l'INRAP, soit 30 millions d'euros). Cette évaluation procède des travaux de la MEC qui ont été menés sur la base d'une expertise approfondie avec l'ensemble des acteurs. Il s'agit de parvenir à un système qui serait stabilisé dans son financement. Le projet de loi propose de doter le fonds de péréquation de 30 millions d'euros environ, mais les estimations financières sur lesquelles il repose ne paraissent pas très assurées.

M. Alain Joyandet s'est demandé si ce projet de loi n'allait pas rendre encore plus complexes les démarches, si le coût pour les collectivités territoriales ne serait pas finalement encore plus lourd et les délais plus longs.

Votre Rapporteur a indiqué que le projet de loi répond pleinement aux préoccupations exprimées par la MEC en ce qui concerne son architecture générale, notamment la pluralité des intervenants. En revanche, deux aspects paraissent insatisfaisants à ce stade : la question de la maîtrise des dépenses et celle de l'amélioration des délais.

M. Denis Merville a rappelé que l'allongement des délais constitue une question cruciale : aujourd'hui, des lotissements peuvent être stoppés pendant plusieurs mois, ce qui occasionne des retards très importants pour les personnes qui sont sur le point d'accéder à la propriété. En Seine-Maritime, se pose en particulier le problème des marnières et de la multiplication des indices relevés par les directions départementales de l'Équipement, sources d'allongement des délais.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité savoir, au cas où l'option d'adossment à la TLE serait retenue, quels en seraient les contribuables.

Votre Rapporteur a indiqué que dans cette option tous les contribuables paieront.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé, dans un souci de synthèse de ce débat complexe, que la loi du 17 janvier 2001 repose sur un financement dual : le prélèvement de 0,32 euro par mètre carré pour l'ensemble des aménagements ayant fait l'objet d'un diagnostic et la redevance de fouilles, régie par une formule introduite dans la loi et extrêmement complexe. La MEC propose, quant à elle, un financement général, adossé à une taxe existante – la TLE – et reposant sur un système plus simple, car lié à la valeur construite. Si cette taxe représentait un montant raisonnable, et ne comportait aucune exonération, l'assiette serait alors suffisamment large pour en assurer un taux faible. Mais dans ce cas, toutes les constructions doivent être concernées.

Si cette solution n'est pas retenue, le système mis en place sera d'autant plus regrettable qu'il laissera à un établissement public – l'INRAP – la maîtrise d'une taxe « bricolée ». Cette solution serait d'autant plus inacceptable qu'elle relèverait d'une logique tout à fait contradictoire avec les principes de la loi organique relative aux lois de finances. Si le ministère de la Culture est opposé à la solution préconisée par la MEC, c'est parce qu'il cherche à laisser à l'INRAP la maîtrise de la taxe. À l'inverse, la TLE est gérée par le ministère de l'équipement.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé à votre Rapporteur s'il préférerait élaborer un avis sur le projet de loi ou seulement proposer des amendements.

Votre Rapporteur a souhaité que la Commission se saisisse pour avis du projet de loi. Des amendements paraissent nécessaires en ce qui concerne les problèmes liés au financement. Il n'est pas possible de voter en l'état un texte aussi compliqué, qui aura pour effet de susciter de nouvelles craintes de la part des collectivités territoriales déjà très largement mises à contribution. Il faut faire le choix de l'architecture la plus simple, à partir d'un système de collecte qui préexiste. L'INRAP envisage de recruter plusieurs dizaines de nouveaux agents pour les besoins d'administration de la taxe, ce qui n'est pas raisonnable.

M. Michel Bouvard a estimé qu'un tel recrutement serait totalement inacceptable, voire honteux.

Le Président Pierre Méhaignerie a proposé que la Commission se réunisse le mercredi 25 juin, dans l'après-midi, pour examiner l'avis sur le projet de loi.

*

* *

II.- SEANCE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU 25 JUIN 2003 : EXAMEN POUR AVIS DU PROJET DE LOI

Au cours de la séance du 25 juin, votre Commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi relatif à l'archéologie préventive (n° 960).

Article premier (article 2 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive) : *Modalités d'édition des prescriptions archéologiques*

Après avoir rappelé les grandes orientations adoptées par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), votre Rapporteur a présenté un amendement ayant pour objet de rendre légaux les délais de prescription de diagnostic et de fouilles, alors que ceux-ci sont actuellement de nature réglementaire.

M. Charles de Courson a demandé quelle était la sanction applicable en cas de non respect des délais.

Votre Rapporteur a précisé que la rédaction proposée par l'amendement reprenait les termes mêmes des conclusions de la MEC : si aucune prescription n'est faite dans les délais, l'État est réputé y renoncer. D'ailleurs ce principe existe déjà dans le projet, qui prévoit que si la durée conventionnelle du diagnostic n'est pas respectée, la prescription tombe.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article premier (article 2 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive) : *Examen archéologique en amont de la demande d'autorisation*

Votre Rapporteur a présenté un amendement afin d'inscrire dans la loi la possibilité pour les aménageurs de faire procéder à l'examen archéologique de leur projet avant toute demande d'autorisation et d'imposer à l'État les mêmes délais de prescription que pour les examens déclenchés par une demande d'autorisation. Rendre cette démarche obligatoire lors de la constitution de tous les actes entraînerait trop de contraintes. En revanche, le dispositif proposé permet de donner satisfaction à un aménageur qui a le souci d'anticiper le diagnostic.

M. Charles de Courson a demandé quelle était la portée de la réponse de l'administration, et surtout quelles conséquences aurait une absence de réponse.

Votre Rapporteur a précisé que ce point était encore en discussion avec le ministère. Le libellé proposé permet de réaliser le diagnostic et, par conséquent, d'obtenir la prescription de fouilles. Dans ce cas, la redevance devra être acquittée. Si l'État ne répond pas, il est réputé avoir renoncé à toute prescription.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 6 (article 9 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive) : *Redevance d'archéologie préventive*

Votre Rapporteur a présenté un amendement rétablissant le seuil à partir duquel la redevance d'archéologie préventive est due au niveau proposé dans le projet de loi initial, soit 5.000 mètres carrés. La MEC a souhaité que l'aménageur supporte la charge financière des fouilles, ce qui implique la suppression de la redevance de fouilles. Le seuil proposé par le Gouvernement pour la redevance d'archéologie préventive était fixé à 5.000 mètres carrés dans le projet de loi, ce qui correspondait à 8.000 dossiers à traiter par an. Il a été abaissé par le Sénat à 1.000 mètres carrés, ce qui impliquerait une charge de travail exorbitante de 40.000 dossiers annuels à traiter. Cette modification visait à satisfaire les trois objectifs poursuivis par le Sénat : des moyens suffisants pour le financement de l'archéologie, le rééquilibrage entre l'urbain et le rural et le bon fonctionnement du fonds de péréquation. Or, il apparaît que les secteurs ruraux et urbains sont touchés de la même manière par l'abaissement du seuil. Par conséquent, il est proposé une redevance inspirée du dispositif précédemment en vigueur, touchant peu de personnes, environ 8.000 par an, collectée par l'État et permettant, par une augmentation du taux, de compenser la perte de ressources entraînée par la baisse du seuil.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a salué le travail remarquable effectué par la MEC et votre Rapporteur. Les récents propos tenus par M. Augustin Bonrepaux sur l'inutilité des travaux de la MEC sont démentis de manière évidente. Par rapport à certains thèmes, certes plus ambitieux, qui ont pu être abordés les années précédentes par la MEC, mais qui n'ont eu aucun résultat concret, l'examen auquel procède la Commission aujourd'hui montre l'utilité des travaux de la MEC. Quelques idées simples peuvent être tirées des réflexions menées par la MEC. Tout

d'abord, il convient de limiter le montant de l'argent public confié aux archéologues. L'expérience a montré que la loi de 2001 a eu pour conséquence qu'ils ont cru pouvoir disposer d'une manne financière et que, de ce fait, l'INRAP a procédé à de multiples embauches. En outre, il ne faut en aucun cas confier la gestion de l'argent public à l'établissement public : c'est contraire aux principes de la loi organique et cela a entraîné des effets pervers. Enfin, il convient de ne pas créer de nouveaux impôts. La proposition de votre Rapporteur satisfait ces trois principes. Le dispositif de redevance présenté est en effet simple et équitable. Concernant peu de contribuables, il permet de récolter 80 millions d'euros. Mais, surtout, ce système est simple à gérer. Le fait que le ministère de l'Équipement soit chargé de la gestion du dispositif est un gage de bon fonctionnement.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, M. Patrick Bloche, s'est indigné du mépris avec lequel le Rapporteur général traitait les archéologues, dont le professionnalisme correspond à une vocation et à une très forte implication. Il s'est demandé quelle solution serait retenue entre les trois options actuellement en concurrence : un seuil de 5.000 mètres carrés, de 1.000 mètres carrés ou le seuil nul retenu ce matin même par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui a adopté un amendement de M. Michel Herbillon, Rapporteur de la Commission des affaires culturelles et sociales, en ce sens.

M. Augustin Bonrepaux a reconnu l'utilité du travail fait par votre Rapporteur au sein de la MEC, dont les conclusions ont été adoptées par les socialistes. Toutefois, un seul travail satisfaisant sur trois MEC n'est pas suffisant : les deux autres réflexions menées par la MEC ne correspondent pas aux objectifs d'évaluation et de contrôle.

Votre Rapporteur a précisé que la Commission saisie au fond avait seulement supprimé le forfait de 1.000 euros introduit par le Sénat entre 1.000 et 5.000 mètres carrés. La proposition soumise au vote de la Commission des finances n'a pu être présentée lors de la réunion de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, tous les éléments d'information n'étant pas réunis. Sans porter atteinte à la mission des archéologues, ce n'est pas leur faire insulte que de dire qu'il n'est pas sain que l'établissement public soit à la fois organisme collecteur, responsable de son équilibre budgétaire et chargé de la gestion du fonds de péréquation. C'est contraire à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Par conséquent, il revient à l'État de collecter l'argent et de répartir les fonds.

M. Patrick Bloche a demandé quelle solution serait retenue lors de l'examen en séance.

Votre Rapporteur a répondu que doivent d'abord avoir lieu le vote de la Commission des finances, une concertation au niveau interministériel et ensuite la présentation de ce dispositif devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, lors de la réunion que celle-ci tiendra en application de l'article 88 du Règlement de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Louis Dumont a estimé qu'il était tout à fait naturel que votre Rapporteur propose d'intégrer par amendements au projet de loi les conclusions adoptées par la MEC, dans la mesure où ils prennent en compte la situation spécifique du logement social et apportent des solutions positives au financement des opérations archéologiques dans les zones rurales. Dès lors, il a annoncé qu'il voterait les amendements proposés par votre Rapporteur.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement.

Puis, elle a *adopté* un amendement présenté par votre Rapporteur précisant que les lotissements ne bénéficieraient que de l'exonération de redevance en faveur des logements sociaux, votre Rapporteur ayant précisé qu'il s'agissait de lever un malentendu né d'une interprétation faite par le Conseil d'État, contrairement aux intentions du législateur de 2001.

La Commission a *adopté* deux amendements de votre Rapporteur, le premier visant à augmenter le taux de la redevance de 0,32 à 0,35 euro par mètre carré, afin de maintenir le produit de celle-ci, malgré le relèvement du seuil de perception de la redevance de 1.000 à 5.000 mètres carrés, le second renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de préciser quel service de l'État sera chargé d'arrêter le montant de la redevance d'archéologie préventive. M. Michel Bouvard, Président, a estimé que, compte tenu de l'expérience passée, cette dernière précision était totalement justifiée.

Article 7 (articles 9-1 et 9-2 nouveaux de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive) : *Exonération du paiement de la redevance et régime de subventionnement des fouilles archéologiques*

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur visant à préciser que la comptabilité du fonds national pour l'archéologie préventive sera assurée par le comptable de l'INRAP, son auteur ayant précisé que l'amendement ne signifie pas que le fonds lui-même sera géré par l'INRAP.

Elle a *adopté* un autre amendement du même auteur, précisant les objectifs que devront respecter les interventions financières du fonds national, à savoir la conciliation entre préservation du patrimoine archéologique et développement des territoires, en particulier ruraux.

La Commission a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur permettant que le prélèvement sur le produit de la redevance de l'archéologie préventive finançant le fonds national puisse dépasser 30 %, si le produit de cette redevance dépasse les prévisions initiales.

Votre Rapporteur a précisé que cet amendement vise à permettre que l'éventuel surplus de redevance bénéficie à la péréquation et non pas au fonctionnement de l'INRAP.

M. Jean-Jacques Descamps a exprimé sa crainte de voir l'INRAP, par une tendance naturelle, privilégier son propre budget et diminuer ainsi les sommes disponibles pour abonder le fonds national.

M. Charles de Courson a indiqué ne pas comprendre le mécanisme proposé par votre Rapporteur et s'est interrogé sur l'identité de l'ordonnateur et du comptable du fonds national : qui sera responsable de l'utilisation des sommes qui y seront inscrites ? Pourrait-on concevoir que le fonds national absorbe la totalité des recettes de la redevance ? Considérant que l'amendement instituera un dédoublement des ordonnateurs, le directeur de l'INRAP pour le budget de celui-ci et, le ministre de la culture pour le fonds national, il s'est interrogé sur l'existence de précédents sur une telle modalité de gestion.

Votre Rapporteur a rappelé que le fonds national ne serait pas géré par l'INRAP, même si l'amendement précédemment adopté l'intègre dans la comptabilité de cet établissement. Il s'agit de le préserver des effets de la régulation budgétaire. Les aides financées par le fonds serviront d'une part, à couvrir une partie des fouilles et d'autre part, à prendre en charge d'éventuelles modifications au projet d'aménagement qui permettraient d'éviter les fouilles elles-mêmes. Dès lors, l'amendement n'a pour but que de permettre au fonds national de bénéficier d'un éventuel dépassement des prévisions de recettes et donc d'un prélèvement supérieur à 30 % du montant de celles-ci. Néanmoins, il est évident que, étant donné les autres objets de la redevance, qui consistent à équilibrer les comptes de l'INRAP et à financer les diagnostics archéologiques, le fonds national ne pourra bénéficier de l'intégralité des recettes de celle-ci.

Votre Rapporteur a indiqué que c'est la loi qui fixe les principes du subventionnement, que c'est une commission qui déterminera les critères d'attribution des subventions et que ce sera le ministre de la culture, au travers des directions régionales d'actions culturelles, qui appliquera ces critères et signera les arrêtés de subventions. Le comptable de l'INRAP se bornera donc à assurer la comptabilité du fonds national. Ce mode de fonctionnement s'apparente à celui du fonds de soutien à l'expression radiophonique.

M. Jean-Yves Chamard a reconnu la complexité du mécanisme retenu par l'amendement de votre Rapporteur. Le recours à un compte d'affectation spéciale (CAS) aurait sans doute constitué une solution plus simple.

Votre Rapporteur a rappelé que ce montage figurait dans le projet de loi initial et qu'il a élaboré son amendement en concertation avec le ministère des finances, qui a estimé que la procédure du CAS aurait été trop lourde, au vu des sommes attendues.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a reconnu que le montage proposé n'est pas parfaitement pur au plan des principes, mais qu'il résulte de l'équilibre des positions en présence, le ministère des finances ayant accepté le souhait du ministère de la culture de maintenir le fonds national au sein de l'INRAP. Il n'était en effet pas concevable de faire un CAS pour de si petites sommes.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement de votre Rapporteur, ainsi qu'un sous-amendement du même auteur à l'amendement n° 13 de la Commission des affaires culturelles, de coordination avec l'amendement précédemment adopté concernant les orientations assignées au fonds national.

Après avoir félicité votre Rapporteur pour l'ampleur et la qualité de son travail, le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que le dossier de l'archéologie préventive avait fait l'objet d'un long débat au sein de la mission d'évaluation et de contrôle et que celle-ci avait conduit à un diagnostic unanimement critique même si chacun reconnaît l'importance et la qualité du travail des archéologues. Il n'est pas possible de continuer dans le cadre de la loi de 2001, qui a mis en place un véritable modèle d'autogestion dans lequel c'était le même établissement qui, en pratique, décidait des fouilles, recrutait les archéologues et envoyait la facture aux collectivités territoriales et aux aménageurs. Dès lors, l'amertume exprimée par les élus locaux vis-à-vis d'un système excessif est compréhensible. L'archéologie préventive doit pouvoir être assurée en conservant le souci du contribuable et le sens de la rigueur financière. Le projet de loi et les amendements proposés par votre Rapporteur apportent une nette amélioration au dispositif existant, même si celui-ci continuera, sans doute, à être critiqué.

Afin d'illustrer les aberrations entraînées par la loi de 2001, M. Michel Bouvard a indiqué que la commune de Saint-Jean de Maurienne avait essayé d'occulter la présence d'ossements sur le chantier de son hôpital afin d'éviter les conséquences financières de cette découverte au regard de la loi de 2001.

Le Président Pierre Méhaignerie a jugé totalement inadmissible le comportement de certains des syndicats des personnels concernés, qui témoigne d'un véritable mépris à l'égard d'autres exigences d'intérêt général tout aussi légitimes que l'intérêt culturel des fouilles archéologiques, notamment du souci de bonne gestion des fonds publics.

À titre d'exemple, M. Jean-Jacques Descamps a fait observer que l'INRAP avait évalué à 100 personnes sur une année les besoins nécessaires pour assurer les fouilles archéologiques sur les 15 kilomètres du chantier de construction d'une autoroute dans son département.

De la même manière, M. Charles de Courson a indiqué que le Conseil général de la Marne, pour pallier les effets des retards occasionnés par les fouilles réalisées par l'INRAP et maintenir ainsi la date du début des travaux du contournement de la nationale 4 à Fère Champenois, destiné à éviter des accidents mortels, avait dû préserver, à l'aide d'une bâche, le champ des fouilles et entamer les travaux de terrassement en maintenant le site archéologique en l'état.

La Commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'ensemble du projet de loi, ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement n° 14 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Substituer à la dernière phrase du deuxième alinéa de cet article, les deux phrases suivantes :

« Les prescriptions de diagnostic sont délivrées dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier, délai porté à deux mois lorsque les aménagements, ouvrages ou travaux projetés sont soumis à étude d'impact ; les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la réception du rapport de diagnostic. En l'absence de prescriptions dans les délais, l'Etat est réputé avoir renoncé à édicter celles-ci. »

Article additionnel après l'article premier

Amendement n° 15 rect. présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

L'article 2 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive est ainsi complété :

« Les personnes qui projettent de réaliser des aménagements, ouvrages ou travaux peuvent, avant de déposer une demande pour obtenir les autorisations requises par les lois et règlements ou avant d'engager toute autre procédure, saisir l'Etat afin qu'il examine si leur projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions de diagnostic archéologique. Les délais prévus au deuxième alinéa s'appliquent. »

Article 6

(Art. 9 de la loi du 17 janvier 2001)

Amendement n° 16 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans la première phrase du I de cet article,

substituer au nombre :

« 1.000 »,

le nombre :

« 5.000 ».

Amendement n° 17 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Compléter la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa du I de cet article par les mots :

« en faveur des logements sociaux. »

Amendement n° 18 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans la première phrase du II de cet article, substituer au nombre :

« 0,32 »,

le nombre :

« 0,35 ».

Amendement n° 19 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

A la fin du premier alinéa du III de cet article, substituer aux mots :

« décision du service départemental de l'équipement compétent »,

les mots :

« les services de l'Etat ».

Article 7
(Art. 9-2 de la loi du 17 janvier 2001)

Amendement n° 20 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

« Il est créé, dans les comptes de l'établissement public mentionné à l'article 4, un fonds national pour l'archéologie préventive. »

Amendement n° 21 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Compléter le deuxième alinéa de cet article par les deux phrases suivantes :

« Les interventions de ce fonds visent à faciliter la conciliation entre préservation du patrimoine archéologique et développement des territoires, en particulier ruraux. Elles tiennent compte, notamment, de l'impossibilité manifeste de déplacer le projet d'aménagement, de son intérêt public ou social, des modifications qui lui sont apportées pour protéger le patrimoine archéologique, ainsi que de la capacité de la personne à prendre en charge les opérations de fouilles prescrites et de l'absence de connaissance préalable des richesses archéologiques de la zone concernée. »

Amendement n° 22 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :

« Les recettes du fonds sont constituées par un prélèvement sur le produit de la redevance d'archéologie préventive prévue à l'article 9. La part du produit de la redevance qui lui est affectée est fixée chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de la culture, du ministre chargé de l'équipement et du ministre chargé du budget ; elle ne peut être inférieure à 30 %. »

Sous-amendement n° 23 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, à l'amendement n° 13 de la commission des affaires culturelles :

Dans la première phrase du dernier alinéa de cet amendement, substituer aux mots :

« l'Etat conformément aux »,

les mots :

« arrêté du ministre chargé de la culture, conformément aux orientations fixées au deuxième alinéa et en application des ».

ANNEXE

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE RELATIVES À L'ARCHÉOLOGIE PREVENTIVE

I.– Ouvrir l'archéologie préventive à une pluralité d'acteurs

A.– Remettre l'État au centre de l'archéologie préventive

- Donner à l'État la mission d'agréer, de manière permanente, les acteurs publics (services territoriaux d'archéologie et établissements publics d'enseignement et de recherche) et, pour une période déterminée renouvelable, les opérateurs privés (associations et sociétés) susceptibles d'intervenir dans la réalisation des diagnostics et des fouilles ;
- Confier le choix de l'opérateur à l'État pour la réalisation des diagnostics, à l'aménageur et à l'État, dans un cadre contractuel, pour les opérations de fouilles.

B.– Élaborer un projet d'établissement fort pour l'INRAP

- Par le dialogue social et avec l'implication directe des ministères de tutelle, définir un projet d'établissement qui permette à l'INRAP :
 - d'assurer la réalisation des opérations de sondage et de fouilles sur les gros chantiers ;
 - de réaliser l'étude des découvertes archéologiques et leur diffusion auprès de la communauté scientifique et du grand public ;
 - de s'organiser sur un mode décentralisé afin de se rapprocher de ses interlocuteurs de terrain ;
- Dans l'attente de la mise en place de ce projet d'établissement et de l'agrément par l'État des nouveaux opérateurs, stabiliser les effectifs permanents de l'INRAP à leur niveau actuel pendant cinq ans, et lui permettre de recourir à des personnels détachés ou en CDD pour assurer les pics d'activité.

C.– Étudier l'expérimentation de la décentralisation pour la réalisation de la carte archéologique

- Envisager de confier cette compétence :
 - soit aux départements disposant d'un service archéologique ;
 - soit aux régions expérimentant la décentralisation en matière de patrimoine.
- Maintenir intégralement et dans tous les cas le rôle de l'État en matière de prescription archéologique et de maîtrise de la carte archéologique nationale.

II.– Développer une archéologie « prévisionnelle » pour garantir des délais raisonnables

A.– Anticiper les diagnostics pour accélérer la réalisation de la carte archéologique

- Lorsqu'un diagnostic est réalisé, il doit conduire soit à la libération du terrain, soit à une prescription de fouilles détaillée, dont le coût pourrait être évalué ;
- Les diagnostics, lorsqu'ils sont nécessaires, doivent être réalisés en amont des demandes de permis de construire :
 - obligatoirement, dans le cadre de la préparation d'une opération d'aménagement (ZAC, lotissement, permis de construire groupés) ;
 - facultativement, lors de la création ou de la révision d'un PLU, d'une ZPPAUP, d'un secteur sauvegardé ou d'une carte communale.

B.– Garantir les délais par la loi

- Remplacer les délais réglementaires par des délais légaux plus resserrés ;
- Sanctionner tout dépassement : absence de réponse pendant le délai vaut renoncement à toute prescription pour les phases administratives ; la convention fixe des sanctions pécuniaires pour les dépassements en phases opérationnelles.

III.– Maîtriser les coûts de l'archéologie préventive à leur niveau actuel

A.– Réguler les dépenses d'archéologie préventive

- Contenir le nombre des prescriptions dans un volume déterminé par une motivation d'espèce et dans le respect de priorités scientifiques ;
- Responsabiliser les aménageurs :
 - dès lors qu'ils choisissent de réaliser un chantier sur un terrain sur lequel des fouilles ont été prescrites en amont, ils prennent en charge le prix des fouilles ;
 - lorsque aucun diagnostic préalable n'a eu lieu, l'État accorde une subvention pour contribuer au financement des fouilles éventuellement prescrites ;
- Garantir le développement des territoires riches en patrimoine archéologique par la mise en place d'un fonds de solidarité archéologique utilisé par l'État pour subventionner les fouilles devant être réalisées sur ces territoires.

B.– Réformer le financement public de l'archéologie préventive

- Maintenir une mutualisation partielle des coûts (diagnostics, alimentation du fonds de solidarité et équilibre financier de l'INRAP) ;
- Supprimer la redevance de fouilles ;
- Étudier la possibilité d'un redéploiement de crédits au sein du budget de l'État permettant de couvrir tout ou partie des besoins (de l'ordre de 100 millions d'euros) ;
- En complément de ce redéploiement, transformer la redevance de diagnostic en une redevance d'étude archéologique due sur toute opération d'aménagement ou de construction pour laquelle il y a demande d'un examen archéologique. Elle pourrait être collectée sur le modèle de la taxe locale d'équipement, et simultanément à son paiement, en tout état de cause, par un service de l'État.