

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Paul Demoule, président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), M. Robert Heimlich, président de la commission du fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), et M. Stéphane Deschamps, conservateur régional de l'archéologie à la direction régionale des affaires culturelles de Bretagne, sur les recherches archéologiques préventives. 2
- Information relative à la commission 13

Mardi

18 septembre 2007

Séance de 16 heures

Compte rendu n° 09

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

**Présidence de
Pierre Méhaignerie**
Président



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a procédé à l'audition, ouverte à la presse, de **M. Jean-Paul Demoule, président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)**, **M. Robert Heimlich, président de la commission du fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP)**, et **M. Stéphane Deschamps, conservateur régional en charge de l'archéologie à la direction régionale des affaires culturelles de Bretagne**, sur les recherches archéologiques préventives.

Le président Pierre Méhaignerie a rappelé que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales est bien consciente de l'importance de l'archéologie préventive tant du point de vue scientifique que du point de vue de l'histoire. Cependant, de nombreux maires critiquent aujourd'hui le législateur, et ce pour quatre raisons essentielles :

- Tout d'abord la faible mutualisation : à titre d'exemple, la ville de Lamballe a dû supporter un coût supplémentaire lié aux recherches archéologiques préventives de 1,2 million d'euros pour une zone économique. Peut-on parler de mutualisation quand une telle « tuile » financière survient ? Les réactions de la population peuvent être vives.

- Deuxièmement les délais : une ville a ainsi engagé une procédure devant le tribunal administratif parce que son projet a subi un retard de deux ans et qu'un investisseur allemand a pour cette raison décidé de s'établir ailleurs. La ville demande des dommages et intérêts à l'État dans cette affaire.

- Troisièmement l'équilibre : faut-il, partout et systématiquement, engager des diagnostics et des fouilles ?

- Enfin l'absence de concurrence : les collectivités doivent régler une addition, mais il n'y a pas encore réellement de concurrence et il est difficile de juger de la qualité des travaux selon les devis.

Ces critiques ne doivent cependant pas occulter la qualité, reconnue par tous, des travaux d'archéologie préventive. À cet égard, la commission a tenu à entendre également M. Stéphane Deschamps, qui rendra compte du travail effectué sur le terrain en Bretagne.

En conclusion, la commission devra s'interroger sur la nécessité d'éventuels aménagements législatifs, sachant que de tels aménagements sont demandés par de nombreux élus.

M. Jean-Paul Demoule, président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives, a présenté quelques-unes des découvertes les plus remarquables de l'archéologie préventive ces dernières années, tant pour les périodes paléolithique et néolithique (village découvert devant la gare Saint-Charles à Marseille, par exemple) que pour l'âge du bronze et l'âge du fer, l'antiquité (la presse s'est ainsi fait l'écho de la découverte, à Nîmes, d'un quartier romain à l'occasion du creusement d'un parking souterrain), le Moyen Âge et la période moderne (en particulier, la découverte toute récente du jeu de paume de Louis XIII, remis au jour sous une cour du château de Versailles qui accueillera bientôt le système de climatisation de l'établissement public).

En 2006, 1 950 diagnostics préalables ont été effectués, ce qui représente environ 15 % des surfaces aménagées. La même année, 282 fouilles ont été conduites. Seule une petite partie des diagnostics débouche donc sur des fouilles. Les découvertes concernent à 24 % l'âge de bronze et l'âge de fer, à 34 % l'Antiquité romaine, et à 21 % le Moyen Âge.

La France est en train de combler son retard sur les autres pays européens en matière d'archéologie préventive. On a beaucoup détruit par le passé car l'archéologie n'était pas considérée dans notre pays comme un lieu d'identité nationale : le grand musée national du Louvre ne rassemble que des objets collectés en Orient, en Égypte, en Grèce ou à Rome, alors que le musée des antiquités nationales est situé de façon plus discrète à Saint-Germain-en-Laye. Avec le dispositif législatif relatif à l'archéologie préventive, la France s'est également mise en conformité avec la convention européenne de Malte de 1992 sur la protection du patrimoine archéologique. L'archéologie contemporaine ne se limite plus à des découvertes remarquables ou à la recherche de trésors : elle vise aussi à comprendre l'ensemble d'un terroir. Ainsi, dans la zone industrielle d'Arras, on a pu mettre en évidence un millénaire d'évolution du peuplement gaulois, de 500 avant J.-C. à 500 après J.-C. Toutes sortes de sciences annexes sont mises à contribution, qui permettent de reconstituer l'économie et l'environnement. Dans le débat actuel sur un éventuel réchauffement climatique, l'archéologie peut apporter des éléments importants à la discussion.

Les fouilles sont prolongées par la recherche proprement dite, qui transforme la découverte en connaissance. L'INRAP publie chaque année plusieurs centaines d'articles ou d'ouvrages. Ses recherches, qui sont menées au service de l'ensemble des citoyens, doivent faire l'objet d'une valorisation auprès du grand public. On recense ainsi chaque année, dans les médias nationaux, environ trois mille articles ou émissions consacrés aux fouilles archéologiques préventives. Chaque année également, l'INRAP organise un grand colloque. Ces manifestations rencontrent un succès considérable. Un film consacré aux travaux archéologiques sur le chantier de l'autoroute A19 dans le Loiret a été programmé récemment sur France 5 et connaîtra une large diffusion internationale. Enfin, l'affluence constatée lors des journées portes ouvertes ou à l'occasion de conférences atteste l'intérêt des citoyens pour les découvertes relatives à leur histoire locale.

L'INRAP s'efforce de nouer des collaborations étroites avec les collectivités territoriales, notamment de passer des conventions, d'autant que certaines d'entre elles créent des services spécifiques depuis la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive. C'est le cas avec la communauté de communes de Douai et, prochainement, avec le service interdépartemental du Bas-Rhin et du Haut-Rhin voulu par le sénateur Philippe Richert. Des expositions ont été organisées à Besançon, à Nîmes, ou encore le long de la ligne du TGV Est.

L'INRAP a également signé un accord global avec le CNRS et entretient des collaborations avec l'étranger. C'est ainsi qu'il a été sollicité pour des travaux d'archéologie préventive à Angkor, avant la construction par les Français du nouvel aéroport. D'autres projets sont menés en partenariat avec l'UNESCO ou avec l'École française de Rome. Plus récemment, l'Institut s'est rendu à Nouakchott pour un colloque. L'INRAP est régulièrement sollicité comme expert et souvent présenté comme un modèle.

L'Institut étant un opérateur, donc un exécutant, il n'a pas vocation à s'exprimer sur le dispositif législatif proprement dit : il revient à ses deux ministères de tutelle, celui de la culture et celui de la recherche, de le faire. On rappellera seulement que la loi de 2003 a institué une redevance d'archéologie préventive, payée par certain nombre d'aménageurs et pour laquelle il existe de nombreuses dérogations. Environ deux tiers du produit de cette redevance sont consacrés au financement des diagnostics, environ un dixième aux activités de recherche, et au moins 30 % vont au fonds national d'archéologie préventive (FNAP), qui est destiné à aider les petits aménageurs pour les opérations de fouilles.

Les services régionaux de l'archéologie (SRA) du ministère de la culture, sous l'autorité du préfet de région, prescrivent les diagnostics, lesquels relèvent du monopole public et sont réalisés soit par les services municipaux ou départementaux agréés, soit par l'INRAP, dans des délais assez courts. Le diagnostic étant financé par la redevance, son coût est mutualisé. Dans environ 15 % des cas, le diagnostic débouche sur des fouilles. Exceptionnellement (une ou deux fois par an), le site est gelé et classé monument historique.

À l'inverse, la loi de 2003 dispose que les fouilles sont réalisées dans un marché concurrentiel. Trois types d'opérateurs sont en présence : l'INRAP, certains services de collectivités et quelques entreprises privées. L'ouverture du marché, qui n'a certes pas provoqué de ruée – étant donné les obligations de recherche et de qualification, les marges dégagées ne sauraient être considérables –, a permis de montrer qu'il n'existe pas de différence de coût notable. Les petits aménageurs sont aidés par le fonds national d'archéologie préventive. Pour les grosses réalisations comme les autoroutes ou les lignes de TGV, le coût de l'archéologie représente environ 1 à 2 % du coût total du chantier et est répercuté sur les prix, donc sur l'utilisateur.

Quant aux délais, ils sont fonction du plafond d'emplois fixé par le ministère des finances et voté par le conseil d'administration de l'Institut. L'Institut essaie chaque année de faire valoir que ce plafond est insuffisant, d'autant que le problème n'est pas financier : les aménageurs sont le plus souvent à même de financer les travaux, mais Bercy doit dé plafonner les emplois. Cette année, l'INRAP a obtenu deux fois de suite cinquante emplois supplémentaires.

On trouve actuellement, en moyenne, un site archéologique important par kilomètre sur le tracé d'une autoroute ou d'une ligne de TGV. Cela donne la mesure des destructions opérées auparavant, lorsque ces infrastructures étaient réalisées sans aucune fouille. La loi de 2003 aura donc permis des avancées considérables, même s'il reste du travail à accomplir pour stabiliser le dispositif. En tout état de cause, il faut se réjouir de l'intérêt nos concitoyens pour les découvertes de l'archéologie préventive.

M. Robert Heimlich, président de la commission du fonds national pour l'archéologie préventive, a précisé tout d'abord que le recouvrement de la redevance d'archéologie préventive s'améliore, le fonds percevant aujourd'hui 60 millions d'euros et 80 millions d'euros pouvant être espérés à terme. Il serait par contre utile d'apporter des éclaircissements juridiques sur la perception de cette redevance.

S'agissant du projet de réorganisation territoriale de l'INRAP, il convient d'attendre les résultats de l'audit qui sera mené par un cabinet spécialisé avant de prendre une décision. Pour l'heure, l'Institut affirme manquer de moyens et réclame deux cents emplois supplémentaires.

Pour l'Association des maires de France, plusieurs questions fondamentales se posent : les différentes étapes de la procédure d'intervention de l'INRAP – jusqu'à la convention avec l'aménageur – sont méconnues ; qu'advient-il lorsque, du fait de la lenteur de la procédure, l'aménageur entame les travaux sans attendre les résultats du diagnostic ? Plus généralement, on peut s'interroger sur la définition des responsabilités dans le dispositif. Il conviendrait à tout le moins de publier une notice explicative à l'intention des aménageurs, des préfetures et des collectivités locales, tant le système paraît compliqué.

L'archéologie est bien entendu une nécessité mais, plutôt que des opérations au coup par coup, une archéologie mieux programmée serait souhaitable afin d'éviter des effets néfastes pour l'emploi. Dans beaucoup de zones industrielles, on constate que des entreprises abandonnent leur projet et vont s'établir ailleurs en raison des délais d'un ou deux ans qu'on leur oppose. En Allemagne, c'est le *Land* qui supporte l'intégralité du coût de l'archéologie préventive. En Suisse, c'est le canton – ou l'État s'il s'agit d'une route nationale ou d'une autoroute. Dans les pays du Benelux, c'est également l'État.

Le dossier de l'archéologie préventive ne doit donc pas être considéré comme clos : il faut qu'il revienne à l'ordre du jour parlementaire et ministériel. Aux yeux de l'AMF, il convient d'avancer car le dispositif se révèle parfois anti-économique.

M. Patrick Bloche a rappelé que la réforme de la redevance d'archéologie préventive a occupé tant la commission des affaires culturelles que la commission des finances lors de la précédente législature. Le groupe socialiste, mais aussi des députés d'autres groupes, avait alors fait état de leurs inquiétudes quant à l'avenir et à la stabilisation de cette ressource de l'INRAP. Comme cela a été rappelé, le diagnostic relève du monopole public tandis que les fouilles sont ouvertes à la concurrence. Il est heureux que cette concurrence n'ait pas déséquilibré le travail de l'INRAP ou les services départementaux. Une préoccupation d'ordre scientifique s'était en effet fait jour : on craignait que le lien entre le diagnostic, les fouilles, puis la recherche et la valorisation, ne fût rompu.

Après des années difficiles, au cours desquelles son financement était renouvelé chaque mois dans des conditions de grande précarité, l'INRAP a trouvé une stabilité financière. Il serait à cet égard dangereux de revenir sur les aspects financiers en remettant en cause les fondements de la redevance d'archéologie préventive – à condition toutefois que son produit soit suffisant pour financer l'INRAP et les emplois dont il a besoin.

La question des délais est bien réelle : on ne peut nier les difficultés rencontrées par les petites collectivités locales dans leur rôle d'aménageur, surtout lorsqu'il s'agit de créer des emplois en favorisant des implantations économiques. Les délais sont-ils incompressibles pour des raisons scientifiques, ou une augmentation du nombre d'emplois au bénéfice de l'INRAP permettrait-elle de les réduire ? En tout état de cause, le souci de la représentation nationale doit être de trouver les bons équilibres, tout en saluant l'action de tous ceux qui contribuent au renom de l'archéologie préventive française. Notre pays a comblé un grand retard et il serait dommage de revenir en arrière.

Enfin, dans la perspective du prochain débat budgétaire, il y a lieu, de s'inquiéter des rapports régulièrement commandés sur le sujet, surtout lorsque leurs rédacteurs sont membres de la Cour des comptes ou de l'inspection des finances. Il existe en effet un risque de déstructuration de l'INRAP au niveau national.

Après avoir indiqué qu'il fut rapporteur pour avis du budget de la culture il y a deux ans et qu'il est membre suppléant de la commission du fonds national pour l'archéologie préventive, **M. Marc Bernier** a souligné que certaines collectivités locales, notamment les départements, disposent de services archéologiques, même si la situation est différente selon les territoires. Par ailleurs, le marché concurrentiel des fouilles existe-t-il vraiment ? Un service départemental d'archéologie ne peut-il directement missionner son archéologue dans le but de réduire les délais ? Car c'est bien le problème des délais qui se pose quotidiennement aux élus locaux. À cet égard, des réponses précises permettraient de rassurer les aménageurs.

M. Jean-Marie Rolland est revenu sur les conditions de la concurrence entre l'INRAP et les organismes privés agréés : quel est le nombre d'appels d'offres lancés chaque année en France et quel est le pourcentage de ceux qui sont emportés par l'INRAP ? Dans une commune de Bourgogne, par exemple, dans le cadre d'un appel d'offres pour une zone d'activités, la DRAC a évalué entre 1,1 et 1,6 million d'euros le coût des fouilles à entreprendre. Or seul un organisme suisse a répondu à l'appel d'offres, pour un montant de 4,6 millions d'euros et un délai de quatre ans. Le maire a donc été amené à renouveler l'appel d'offres en portant le délai à six ans, sans être certain, pour autant, de provoquer une mise en concurrence. Des informations seraient donc souhaitables tant sur le nombre de dossiers que sur les coûts proposés par l'INRAP comparativement à ceux du privé.

Le président Pierre Méhaignerie a demandé s'il est envisageable que les universités étrangères puissent participer aux fouilles et indiqué, par ailleurs, que les aménageurs affirment que la concurrence est faussée dès le départ car l'INRAP est, selon eux, à la fois juge et partie.

M. Michel Herbillon a rappelé qu'il fut le rapporteur de la loi de 2003 et a souligné l'utilité de cette rencontre après les soubresauts auxquels l'archéologie préventive a été soumise. Il faut se féliciter du fait que la France a comblé son retard en ce domaine. L'archéologie constitue désormais un élément fort de notre identité culturelle et personne ne met plus en cause la légitimité de l'archéologie préventive, de même que personne ne doute plus de la qualité et du degré d'expertise du grand établissement national qu'est l'INRAP.

Pourtant, les attentes qui ont pu se faire jour ne sont pas tout à fait satisfaites. On aurait pu espérer un bilan de la mise en œuvre de la loi, et non la description d'un monde quelque peu irénique et éloigné de la réalité. Les responsables du dispositif devraient pouvoir tirer de leur expérience concrète des enseignements sur les points à améliorer. Quels sont à leurs yeux les points forts et quelles sont les carences ? Dans quel domaine les députés pourraient-ils soutenir leur action ? Qu'en est-il de la question des délais, essentielle pour les relations avec les collectivités locales dans la mesure où elle peut mettre en danger certains projets d'aménagement ? Où trouver le bon équilibre entre la nécessité évidente de préserver des éléments importants de notre histoire et celle de ne pas compromettre des projets également importants ? Les collectivités locales se plaignent des délais : s'agit-il d'un problème d'emplois – auquel cas il faudrait évaluer le nombre d'emplois nécessaires –, ou existe-t-il des délais incompressibles dus à des contraintes scientifiques ? Et, si l'on se place dans ce deuxième cas de figure, pourquoi n'améliore-t-on pas l'information en direction des collectivités locales ? Ne pourrait-on améliorer aussi la programmation des interventions de l'INRAP ? Enfin, comment la concurrence s'exerce-t-elle dans ce domaine ? Estime-t-on qu'elle est utile ? Après bientôt quatre ans de mise en œuvre de la nouvelle loi, on est en droit d'attendre un bilan apportant des réponses à toutes ces questions et permettant de déterminer ce qu'il convient d'améliorer pour rendre le dispositif encore plus opératoire.

M. Jean-Pierre Door a indiqué qu'il siégeait au Fonds national d'archéologie préventive et que ce dossier le passionnait. Il a souvent été critique envers l'INRAP, pour des raisons très concrètes, par exemple parce que, avant le vote de la loi, il a vu avorter, en raison du coût de l'archéologie préventive, la construction d'une usine, avec 300 emplois à la clé, sur un terrain de 150 hectares. Cependant il a aussi vécu la construction de l'A19, qui a été l'occasion de belles découvertes et au cours de laquelle il a abrité dans sa commune pendant plus d'un an une équipe de l'INRAP.

Si nul ne remet en cause l'intérêt scientifique, culturel ou patrimonial de l'archéologie préventive, certaines barrières subsistent entre les élus et les représentants de l'INRAP ou des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Ainsi, les élus, mais aussi les préfets, ignorent à quels critères répond le déclenchement du diagnostic. Il faudrait donc que les élus soient beaucoup mieux informés des réalités de la carte archéologique nationale, qu'ils sachent en particulier quelles sont les zones sensibles et les zones à risques et celles où l'on peut opérer plus facilement.

S'il est assez long d'obtenir le résultat du diagnostic, le déclenchement des fouilles se fait après un délai encore plus long et les opérations prennent beaucoup de retard, d'autant que l'on ignore si les fouilles auront vraiment lieu et sur quelle étendue elles porteront. Dans l'exemple précité, près de la moitié de cette importante réserve foncière que constituaient les 150 ha ont été fouillés, pour finalement annoncer que l'on n'avait pas trouvé grand-chose mais que le reste du terrain était gelé. Plus généralement, après les fouilles, les résultats détaillés viennent aussi beaucoup trop tard et les élus ignorent ce que l'on a trouvé. Il paraît donc indispensable de rapprocher élus, population et chercheurs.

On peut par ailleurs se demander pourquoi l'aménagement d'un terrain d'accueil pour les gens du voyage ne bénéficie pas de la même dérogation s'agissant du paiement de la redevance et de l'aide du Fonds national qu'une opération de logement social, d'autant que cela ne nécessite pas d'aller très en profondeur. Les élus comprennent mal pourquoi une telle réalisation leur coûte plus cher que des logements sociaux en raison des fouilles.

M. Marcel Rogemont a relevé que, en présentant les découvertes effectuées dans le cadre de l'archéologie préventive, M. Demoule a donné à penser que l'objectif de la loi serait de fouiller alors qu'il est précisément de ne pas fouiller et de laisser les vestiges là où ils sont. Cela étant, si ce texte a permis des avancées considérables, un certain nombre de questions demeure en suspens. Lorsqu'on parle de coût, il convient en premier lieu de vérifier que le système fonctionne, en particulier que le Fonds national pour l'archéologie préventive dispose des moyens nécessaires. Il est également primordial d'améliorer la prévisibilité afin de répondre aux questions des élus en ce qui concerne les délais car l'on sait que l'incertitude tue l'économie.

En tant que rapporteur de la loi de 2001, il avait fait part de ses doutes quant à la possibilité que la concurrence s'organise réellement sauf à créer des services dans les collectivités, en particulier parce que les marges que les entreprises peuvent réaliser dans de telles opérations sont bien inférieures à celles qu'elles pratiquent habituellement. Enfin, les deux cartes présentées par M. Demoule sont étonnantes, car celle qui montrait la densité des diagnostics et celle qui fait état des 282 fouilles ne se superposent pas exactement et soulignent qu'une meilleure connaissance de la carte archéologique est indispensable.

Mme Marie-Christine Dalloz a souligné que si tous les élus ont aujourd'hui intégré les préoccupations liées à l'archéologie préventive, force est de constater que cela demeure pour eux, comme pour les aménageurs, un sujet sensible car les coûts et les délais sont tels qu'ils mettent à mal un certain nombre de projets. Ainsi, dans le nord du Jura, il est apparu impossible de répercuter sur le prix de vente des terrains d'une zone industrielle, les 4 millions d'euros de fouilles préventives que nécessitait l'extension de 8 hectares de cette zone. Les élus ont bien essayé de négocier pour débloquer au moins une tranche du projet, mais au bout de trois ans et demi le dossier n'a pas avancé. C'est extrêmement préjudiciable car aucune entreprise n'attend aussi longtemps. Du coup, ce petit département de 250 000 habitants a envisagé de créer son propre service d'archéologie, avant de reculer face au coût.

Il faut donc plaider surtout en faveur d'une meilleure programmation : un aménageur peut comprendre qu'un délai soit nécessaire mais celui-ci doit impérativement être tenu. Or tel n'est pas le cas quand des appels d'offres sont infructueux.

S'il était légitime de chercher à ce que la France rattrape son retard, il semble qu'il faille aujourd'hui éviter les excès et faire preuve de bon sens, en particulier lorsqu'un aménagement revêt un intérêt fondamental pour un territoire. Il est bien sûr important de relever les données scientifiques mais, de grâce, ne remettons pas en cause, au nom du passé, de grands projets structurants pour un territoire.

Le président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il conviendra de suivre la décision que prendra la juridiction administrative sur une éventuelle condamnation de l'État à verser une compensation financière à une commune en raison des pertes économiques qu'elle a subies quand une entreprise a finalement décidé de s'installer à l'étranger en raison des délais de la procédure française en matière d'archéologie préventive ?

En réponse aux questions, **M. Jean-Paul Demoule, président de l'INRAP**, a précisé que le dossier qui a été remis aux députés contient une brochure destinée à permettre aux aménageurs et aux élus locaux de mieux comprendre un système fort complexe.

– En ce qui concerne l'Allemagne, M. Heimlich a cité le Bade-Wurtemberg, qui prend effectivement en charge le coût de l'archéologie préventive, mais ce n'est pas le cas de la plupart des autres Länder, où ce sont en général les aménageurs qui paient. La situation est identique aux Pays-Bas.

– S'agissant du risque que l'INRAP soit à la fois juge et partie, même si, établissement public sous la double tutelle des ministères de la culture et de la recherche, l'Institut est proche de l'État, il faut rappeler que ce n'est jamais lui qui prescrit, mais l'État.

– Il existe une liste cartographiée des 400 000 sites connus, mais il s'agit bien évidemment de ceux qui ont déjà été répertoriés et de ceux qui sont le plus facile à repérer, par exemple par une photo aérienne. Aussi, lorsqu'on découvre un site tous les kilomètres d'un tracé autoroutier, 10 % d'entre eux au plus sont recensés par la carte archéologique. On peut bien sûr nourrir l'espoir de disposer un jour d'une carte plus complète qui pourrait même constituer un document opposable.

– L'INRAP essaie de communiquer les résultats le plus tôt possible aux élus et aux habitants. Mais si cela est assez facile en ville, par des panneaux explicatifs et par des visites, les choses sont plus compliquées à la campagne. L'Institut s'efforce toutefois d'améliorer sa communication, qui était à l'origine pratiquement inexistante, car il est légitime que les élus et les citoyens soient tenus au courant en temps réel.

Mme Nicole Pot, directrice générale de l'INRAP, a relevé que, pas plus qu'il ne prescrit les diagnostics et les fouilles, l'INRAP n'agrée les services publics et privés qui souhaitent faire de l'archéologie. Les agréments sont prononcés après consultation du Conseil national de la recherche archéologique et aujourd'hui une cinquantaine de services publics de communes et de départements et une vingtaine de services privés sont agréés, pour un effectif global estimé à 300 ou 400 personnes, dont beaucoup s'occupent surtout de conseil aux élus pour le montage des dossiers et la valorisation. On ne peut donc pas dire que l'INRAP bloque la concurrence. Si cette dernière ne s'est pas davantage développée quatre ans après le vote de la loi, c'est sans doute simplement parce que l'archéologie préventive n'est pas très rentable,

les sociétés privées ayant sans doute un peu de mal à dégager les ressources nécessaires pour financer la recherche.

S'agissant des coûts et des délais, l'INRAP n'a évidemment pas vocation à empêcher le développement économique. Il s'efforce plutôt de trouver un équilibre entre ce développement et la recherche scientifique, comme le veut la loi. La longueur des délais tient à la complexité du système, ainsi qu'au fait qu'un établissement public à caractère administratif est soumis, tout comme les collectivités, au code des marchés publics. Qui plus est, le budget voté par le conseil d'administration plafonne la masse salariale et les emplois publics. Or, même s'il serait sans doute possible d'améliorer l'organisation interne – c'est un des enjeux essentiels du projet d'établissement adopté par le conseil d'administration de l'Institut en 2004 –, la question des délais est essentiellement celle des moyens.

Les emplois sont d'autant plus importants que l'article 46 de la loi impose à l'INRAP d'intervenir lorsque aucun autre opérateur ne se propose de le faire. S'il ne répond pas à tous les appels d'offres, c'est tout simplement parce qu'il n'en a pas les moyens humains et qu'il serait irresponsable et juridiquement dangereux de faire une proposition qu'il saurait pertinemment ne pas pouvoir tenir.

Il est vrai par ailleurs que, pour des investisseurs, l'incapacité de maîtriser les délais et l'incertitude économique sont inacceptables et représentent des coûts.

Il faut également rappeler que l'INRAP n'a pas vocation à faire de bénéfices et qu'il finance simplement ses activités, notamment de recherche, par ses recettes. En l'absence de toute subvention du ministère de la recherche, la recherche n'est pas financée par la facturation des fouilles mais par la partie publique de son financement, c'est-à-dire la redevance d'archéologie préventive. Pour leur part, les grands aménageurs ont la faculté de répercuter leurs coûts sur l'utilisateur final. Ce sont donc surtout les communes, petites et moyennes, qui rencontrent des difficultés en la matière. C'est pourquoi, dans sa sagesse, le législateur a prévu l'intervention du Fonds national, destiné à aider les aménageurs qui ont du mal à équilibrer leurs projets de développement en raison des contraintes de l'archéologie préventive. Dans le projet de budget 2007, près de 60 millions d'euros sont consacrés à cela.

Le président Pierre Méhaignerie a demandé dans quels délais les élus obtiennent une réponse du fonds national d'archéologie préventive.

Mme Nicole Pot, directrice générale de l'INRAP, a répondu que le fonds avait deux objets : d'une part, il prend pleinement en charge tout ce qui concerne les fouilles pour les particuliers et pour les logements sociaux. Dans ces cas, la réponse est rapide et les particuliers n'ont parfois rien à déboursier ; aujourd'hui, 90 % des ressources du Fonds sont consacrés à cette mission. D'autre part, il subventionne les aménageurs, en vertu d'un certain nombre de critères économiques ou sociaux, définis par la commission que préside M. Heimlich. On peut donc imaginer qu'une amélioration du rendement de la redevance d'archéologie préventive permettrait de mieux doter le fonds dans le cadre de son deuxième objet et de résoudre ainsi une bonne partie des problèmes.

M. Robert Heimlich, président de la commission du FNAP, a rappelé que, dans ce deuxième cas, la subvention du FNAP, qui tient trois réunions par an, représente entre 10 et 50 % de l'opération.

Le président Pierre Méhaignerie a pris l'exemple de Lamballe. Le coût est de 1,2 million d'euros pour un projet de zone économique dans une ville de 10 000 habitants : le dossier a-t-il une chance d'aboutir devant le FNAP ? Disposer de telles informations éviterait aux élus locaux de perdre du temps.

M. Stéphane Deschamps, conservateur régional de l'archéologie à la DRAC de Bretagne, a précisé, ayant participé à l'instruction du dossier, que, même si celui-ci ne répond pas à tous les critères, les efforts consentis par la collectivité pour permettre de réaliser l'opération préventive ont permis de plaider en sa faveur.

M. Robert Heimlich, président de la commission du FNAP, a ajouté que, même si le dossier avait pris du retard, il devrait ainsi obtenir une suite favorable.

Mme Nicole Pot, directrice générale de l'INRAP, revenant à la question de M. Rolland, a souligné que l'INRAP répondait à 90 % des appels d'offres pour les prescriptions de fouilles intervenant chaque année. Ainsi il a traité 300 appels d'offres en 2006. Il peut donc advenir qu'il n'y ait pas de réponse de l'INRAP pour certaines fouilles.

M. Marcel Rogemont s'est demandé si le FNAP disposait de dotations suffisantes. Ne détermine-t-il pas en fait sa politique en fonction la faiblesse de ses ressources ? A-t-il suffisamment d'argent pour répondre aux cas évoqués aujourd'hui ? Chaque député a connaissance de situations où l'archéologie préventive est particulièrement onéreuse, comme cette construction d'un parking à Rennes, pour laquelle l'archéologie préventive a représenté plus de 10 % des 8 millions de francs qu'a coûté l'opération...

M. Robert Heimlich, président de la commission du FNAP, a rappelé que les critères sont définis par le ministère. Il y a eu des retards, mais le fonds dispose des moyens nécessaires pour traiter la plupart des dossiers. Il est toutefois vrai qu'il ne perçoit que 60 millions d'euros par an alors qu'il faudrait arriver à 80 millions d'euros.

Le président Pierre Méhaignerie a indiqué que, si la commission des affaires culturelles avait souhaité organiser cette réunion, c'est précisément parce qu'elle s'interroge sur certaines injustices, sur des coûts élevés et sur des délais inacceptables. Il est vraiment très difficile de faire admettre l'idée qu'il faille attendre deux ans avant de commencer les fouilles quand cela a des effets sur les perspectives économiques d'un territoire et sur des créations d'emplois.

Les commissaires veulent donc vraiment savoir s'il est nécessaire de faire évoluer le texte. Convient-il en particulier d'aller plus loin en matière de péréquation, mais dans ce cas où trouver l'argent ? S'agissant des délais, faut-il créer des postes supplémentaires ou encourager la concurrence ? Ou bien faut-il que les régions prennent les choses en main comme certains Länder en Allemagne ? Cette dernière idée rencontre un écho favorable chez les maires.

M. Marcel Rogemont a relevé que rien n'empêche aujourd'hui la région Bretagne de décider d'intervenir au cas par cas et même de mener une politique régionale d'archéologie préventive en participant aux opérations.

M. Stéphane Deschamps, conservateur régional de l'archéologie à la DRAC de Bretagne, a souligné que l'on assiste fréquemment sur l'imprévisibilité des délais et des dépenses, en particulier parce que la loi a transféré la maîtrise d'ouvrage en matière de

fouilles préventives et que les conservateurs ont souvent face à eux des maires de petites communes qui n'ont pas demandé cette maîtrise et qui n'ont pas les compétences pour l'exercer. Sans doute faudrait-il se demander s'il est possible à une petite commune, disposant d'un secrétaire de mairie à mi-temps, d'exercer la maîtrise d'ouvrage et de lancer un appel d'offres pour une fouille préventive dont elle ignore à peu près tout...

S'agissant du diagnostic, M. Rogemont a rappelé à juste titre que l'objectif initial de la loi de 2001 était de préserver le patrimoine avant de le consommer. De ce point de vue, la mise en place des prescriptions par les DRAC semble raisonnée. Ainsi, le taux de prescription par rapport au nombre de dossiers d'urbanisme examiné est de 6 % à l'échelle nationale et de 4,5 % en Bretagne. La prescription de diagnostic est systématique lorsqu'il y a un site dans l'emprise ou à proximité immédiate du projet, mais aussi dans certains secteurs où l'on sait que l'occupation humaine est ancienne. Le troisième critère, plus difficile à appréhender, est lié à l'importance de l'aménagement.

En tant qu'archéologue on ne peut que regretter que l'on utilise l'expression « carte archéologique ». Il s'agit en effet plutôt d'une transcription cartographique d'un inventaire archéologique qui se fait progressivement et qui comporte des lacunes et des pièges. Ainsi, en Bretagne, les sites qui apparaissent de la manière la plus évidente, notamment par la prospection aérienne, sont les habitats de l'âge du fer. Si l'on figeait les choses uniquement sur la base d'une carte archéologique, on ne s'intéresserait donc qu'à cette période. Or, ces dernières années, les plus grands progrès de la recherche dans les opérations d'archéologie préventive conduites par l'INRAP ont été presque toujours réalisés là où l'on ne disposait pas d'information préalable. On voit là combien il est difficile de bien mesurer l'impact de nos connaissances et l'impact de l'aménagement du territoire, en faisant aussi en sorte que l'on prescrive en fonction des capacités opérationnelles de l'établissement public. Néanmoins, on observe actuellement un accroissement très important du nombre de dossiers d'aménagement du territoire tandis que le nombre des prescriptions décroît. Les choses paraissent donc bien maîtrisées.

S'agissant toujours de la carte archéologique, lorsqu'on fait l'effort de transcrire dans un plan local d'urbanisme la localisation des sites archéologiques connus ou des indices de tels sites, est-il normal que l'aménageur qui choisit d'aller sur un tel site soit traité de la même manière qu'un autre ?

Le président Pierre Méhaignerie a insisté sur le fait que la quasi-totalité des élus n'ont pas connaissance de la carte. Si c'était le cas, ils anticiperaient.

M. Marcel Rogemont a demandé à M. Deschamps s'il est systématiquement consulté quand une commune met en place un plan local d'urbanisme.

M. Stéphane Deschamps, conservateur régional de l'archéologie à la DRAC de Bretagne, a répondu par l'affirmative.

Le président Pierre Méhaignerie a estimé qu'il s'agit d'une information essentielle, qui répond largement à la critique faite en matière de délais et qui est particulièrement intéressante pour l'évaluation des politiques publiques.

M. Marc Bernier a ajouté que cela vaut aussi pour les départements : les conseillers généraux ne sont absolument pas au courant de l'inventaire archéologique.

M. Stéphane Deschamps, conservateur régional de l'archéologie à la DRAC de Bretagne, a reconnu qu'il convient de développer l'information en direction de départements, ce qui pourrait par exemple passer par la transmission des extraits de la carte archéologique à certains services des conseils généraux.

En ce qui concerne l'imprévisibilité des coûts, le cas de Lamballe a été évoqué. C'est bien ce qui est en cause dans cette affaire, plus que le coût de la fouille par rapport à l'emprise du projet de zone d'aménagement concertée. Si ce coût avait été connu préalablement, il aurait pu être incorporé dans l'aménagement global. Mais cela a été impossible parce que les services sont intervenus assez tardivement dans la procédure.

Enfin, les élus s'étonnent souvent qu'une petite commune qui souhaite, par exemple, construire une aire d'accueil des gens du voyage ou une classe d'école ne bénéficie d'aucune prise en charge alors qu'un important lotissement est parfois totalement pris en charge. Sans doute y aurait-il sur ce point une correction à apporter.

M. Jean-Pierre Door a rappelé que certaines régions ont un patrimoine archéologique plus riche que d'autres. On peut donc se demander comment parvenir à un financement relativement uniforme sur l'ensemble du territoire national. Une mutualisation est sans doute envisageable, mais à quel niveau ?

M. Patrick Bloche a souligné que les collectivités locales sont maîtres d'ouvrage en matière archéologie préventive, mais aussi de patrimoine quand il faut restaurer une église ou un monument. Or il est vrai que cela est difficile à gérer par une commune qui ne dispose que d'un secrétaire à mi-temps. Il faut en tenir compte dans la réflexion.

M. Jean-Paul Demoule, président de l'INRAP, a estimé légitime que, après quatre ans de fonctionnement la représentation nationale évalue les effets d'une loi. Il semble d'ailleurs que ces effets soient très largement positifs, pour la compréhension de ce qu'est l'archéologie préventive mais aussi en ce qui concerne la mise en concurrence. Il est toutefois indéniable qu'un problème de mutualisation se pose pour un certain nombre de collectivités territoriales. Le Fonds national d'archéologie préventive a été conçu pour y répondre mais il paraît un peu sous dimensionné. Favoriser la mutualisation relève surtout de la technique fiscale. S'agissant des délais, l'Institut est demandeur de plus de souplesse vis-à-vis de ses tutelles en matière de plafond d'emplois.

M. Stéphane Deschamps, conservateur régional de l'archéologie à la DRAC de Bretagne, a également pu constater récemment que le service des routes d'un conseil général était incapable de transcrire en appel d'offres une prescription scientifique de l'État, car ce type de projet est très différent de ceux habituellement traités par des services administratifs locaux, même aguerris aux techniques de l'appel d'offre.

La mutualisation existe déjà, mais l'on évoque souvent la nécessité d'aller plus loin. Mais il faudrait aussi poser des garde-fous afin d'éviter un système consommateur de patrimoine. De ce point de vue, peut-être faudrait-il creuser l'idée de traiter différemment un projet situé dans une zone archéologique connue. Il serait anormal de déresponsabiliser les aménageurs en laissant le Fonds national prendre en charge une opération qui intervient dans une telle zone.

Le président Pierre Méhaignerie a indiqué que l'on demande, souvent à juste titre, aux députés de moins légiférer et de contrôler davantage l'application de la loi et la dépense

publique. À cet égard, il serait utile que les personnes auditionnées aujourd'hui transmettent à la commission leurs évaluations ainsi que le fruit de leur expérience au sein tant d'une direction régionale que du Fonds national de l'archéologie préventive, afin qu'il soit possible d'en tirer un rapport d'évaluation qui serait ensuite transmis à la commission des finances. Il serait ainsi possible de voir s'il existe d'autres modes de péréquation et s'il est nécessaire d'inciter certaines régions à prendre davantage de responsabilités en la matière. Quand on voit que certaines d'entre elles consacrent 6 ou 7 millions d'euros à des festivals, on se dit qu'elles pourraient créer un service régional d'archéologie, domaine qui relève aussi de la culture.

*

Information relative à la commission

La commission a arrêté les thèmes d'étude pour 2007 de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) pour la session 2007-2008 :

1. La prescription, la consommation et la fiscalité des médicaments
2. Les affections de longue durée