



N° 875
(1^{ère} partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

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

ET PRÉSENTÉ

PAR M. LAURENT HÉNART,
Député.

MM. YVES DENIAUD ET AUGUSTIN BONREPAUX, Présidents

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

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

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER – L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE : L'URGENCE D'UNE NOUVELLE REFORME	9
I.– LA LOI DU 17 JANVIER 2001 : UNE LOI TRES ATTENDUE QUI S'EST RAPIDEMENT AVEREE INADAPTEE	9
A.– UNE LOI AUX OBJECTIFS LOUABLES	9
1.– La traduction en droit interne de la Convention de Malte	9
2.– La création attendue d'un établissement public.....	10
B.– UNE APPLICATION TRES DIFFICILE	12
1.– Une application non maîtrisée	12
2.– Un financement totalement inadapté.....	16
II.– REFORMER L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE POUR LUI PERMETTRE DE MIEUX ATTEINDRE SES OBJECTIFS, EN ETANT COMPRISE ET ACCEPTEE PAR TOUS	19
A.– OUVRIR L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE A UNE PLURALITE D'ACTEURS... ..	19
1.– Remettre l'État au centre de l'archéologie préventive	19
2.– Élaborer un projet d'établissement fort pour l'INRAP	20
3.– Étudier l'expérimentation de la décentralisation pour la réalisation de la carte archéologique	21
B.– UNE ARCHEOLOGIE « PREVISIONNELLE » POUR GARANTIR DES DELAIS RAISONNABLES	22
1.– Anticiper les diagnostics pour accélérer la réalisation de la carte archéologique	22
2.– Garantir les délais par la loi et sanctionner tout dépassement.....	23
C.– MAITRISER LES COUTS DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE A LEUR NIVEAU ACTUEL	24
1.– Réguler les dépenses d'archéologie préventive	24
2.– Réformer le financement public de l'archéologie préventive	26

CHAPITRE II – LE ROLE DES ARCHITECTES « PUBLICS » DANS LA PRESERVATION DU PATRIMOINE MONUMENTAL : DES ABUS A COMBATTRE.....	29
I.– LE POIDS DETERMINANT DES ARCHITECTES S'EXERCE DANS DES CONDITIONS CRITIQUABLES.....	29
A.– DES PROCEDURES LOURDES, GLOBALEMENT PEU SATISFAISANTES....	29
1.– Des procédures lourdes et complexes.....	29
2.– Des crédits incomplètement consommés.....	31
3.– L'état du patrimoine reste peu satisfaisant.....	32
B.– LES ARCHITECTES EN CHEF DES MONUMENTS HISTORIQUES ET LES ARCHITECTES DES BATIMENTS DE FRANCE : DES PERSONNAGES-CLÉS AUX STATUTS CONTESTABLES.....	34
1.– Des « fonctionnaires » libéraux.....	34
2.– Entre monopole et conflits d'intérêts	35
3.– Des rémunérations peu lisibles	37
C.– UN SYSTEME AUSSI PEU DEMOCRATIQUE QUE PEU TRANSPARENT	38
1.– Des procédures peu ou mal contrôlées	38
2.– Des décisions aux fondements peu clairs, mais difficilement contestables.....	40
3.– Un impact évident sur les coûts	42
II.– LES ABUS CONSTATES DOIVENT ETRE COMBATTUS.....	45
A.– APPLIQUER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE EN MATIERE PATRIMONIALE	45
1.– Recentrer l'État sur ses missions régaliennes et améliorer les conditions de leur exercice	45
2.– Réfléchir à la décentralisation au profit des régions des compétences relatives aux monuments inscrits, afin de dynamiser la politique patrimoniale.....	46
3.– Rendre au propriétaire toute sa place.....	47
B.– ASSURER UN MEILLEUR ENCADREMENT DE LA MAITRISE D'ŒUVRE	49
1.– Concentrer la maîtrise d'œuvre de l'ABF sur l'entretien du patrimoine de l'État.....	49
2.– Diversifier les maîtres d'œuvre	50
3.– Assurer un contrôle plus objectif du travail des architectes publics....	51
C.– FAVORISER LA MAITRISE DES COUTS	52
1.– Réaliser des efforts en amont des travaux.....	52
2.– Limiter la dérive des coûts liés à la maîtrise d'œuvre.....	54
3.– Favoriser le développement de la concurrence parmi les entreprises	

PROPOSITIONS	55
EXAMEN EN COMMISSION	65
I.– SÉANCE DU 2 AVRIL 2003.....	65
II.– SÉANCE DU 21 MAI 2003	63

ACCÈS A LA DEUXIEME PARTIE DU RAPPORT

AUDITIONS

Liste des personnes auditionnées

ANNEXES

- Annexe n° 1 : Liste des personnes rencontrées par votre Rapporteur*
- Annexe n° 2 : Délais théoriques ou moyens entre prescription archéologique et libération du terrain*
- Annexe n° 3 : Phases de la procédure relative à la réalisation de travaux sur un monument historique*
- Annexe n° 4 : Procédures de protection du patrimoine immobilier*

INTRODUCTION

Si le caractère essentiel de la protection du patrimoine historique, entendue au sens large, est reconnu par tous, tant du point de vue de la connaissance du passé de notre pays, que du point de vue de son intérêt touristique, et donc économique, les modalités de sa mise en œuvre sont l'objet de critiques nourries. Les procédures, issues de la sédimentation de plusieurs législations dont la plus ancienne date de 1913, en matière de protection du patrimoine immobilier, et celles, pourtant entièrement réformées en 2001, relatives à l'archéologie préventive, se voient reprocher leur lenteur, leur complexité, leur arbitraire, leur coût. La qualité des résultats obtenus n'est absolument pas en cause, mais elle est ternie par l'image bureaucratique des procédures, dénoncées par l'ensemble des personnes concernées : collectivités locales, propriétaires, aménageurs.

Le souci de protection du patrimoine immobilier et archéologique, largement partagé, mais incarné par les services du ministère de la Culture, se heurte en effet à celui, tout aussi légitime, du développement économique et de l'aménagement du territoire. Les procédures relatives à la sauvegarde du patrimoine sont étroitement liées aux procédures en matière d'urbanisme, qui leur sont en fait subordonnées : l'obtention des autorisations au titre de la protection des monuments historiques et de leurs abords est un préalable à la délivrance d'un permis de construire ; cette dernière est également subordonnée à la réalisation des éventuelles prescriptions d'archéologie préventive. Si la vigilance du ministère de la Culture est inévitablement une contrainte pour les aménageurs, elle ne doit pas être un facteur de blocage.

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a choisi de se consacrer à l'examen de ces procédures dans une perspective constructive. Son objectif est de trouver un équilibre entre la protection du patrimoine et l'aménagement du territoire. Ses travaux ont porté, d'une part, sur le patrimoine monumental et le rôle, contesté, des architectes en chef des monuments historiques et des architectes des bâtiments de France, et, d'autre part, sur l'archéologie préventive. Si la mise en œuvre de la loi du 17 janvier 2001 a entraîné des protestations très vives de la part, en particulier, des petites collectivités territoriales, l'application de différentes législations relatives au patrimoine immobilier pose également certains problèmes, dénoncés de manière plus discrète mais constante. À l'occasion de certaines des auditions réalisées par la MEC, l'irritation de ses membres était très sensible, contre des procédures jugées inadaptées et bien peu démocratiques.

Tout en partageant sur le fond l'exaspération de ses collègues, votre Rapporteur s'est attaché à jouer un rôle de modérateur. Il convient de distinguer les difficultés de mise en œuvre de dispositions législatives imparfaites, que le législateur peut tenter d'améliorer, et les problèmes ponctuels issus de conflits entre des personnes aux préoccupations divergentes. Globalement, l'ensemble des procédures manque d'explication et de concertation : les contraintes sont toujours mieux acceptées lorsqu'elles sont comprises, et lorsque le prescripteur tient compte des préoccupations de ceux à qui il les impose. Il ne doit jamais se comporter en autocrate omnipotent.

Partant du constant des dysfonctionnements qui apparaissent dans les différentes procédures en cause, la Mission présente deux séries de propositions, portant l'une sur l'archéologie préventive, l'autre sur la protection du patrimoine monumental. Sur les deux thèmes, ces propositions ne se limitent pas strictement aux problèmes liés aux financements et aux coûts. Elles visent aussi les questions de la prescription, de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, qui ont des incidences certaines sur le déroulement des procédures et la réalisation des opérations.

CHAPITRE PREMIER

L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE : L'URGENCE D'UNE NOUVELLE REFORME

I.— LA LOI DU 17 JANVIER 2001 : UNE LOI TRES ATTENDUE QUI S'EST RAPIDEMENT AVEREE INADAPTEE

Lorsque le projet de loi qui devait conduire à l'adoption de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive est discuté pour la première fois devant l'Assemblée nationale, en février 2000, il propose de résoudre les problèmes posés depuis plusieurs décennies par la conjonction d'une législation ancienne et inadaptée et d'une pratique peu satisfaisante.

A.— UNE LOI AUX OBJECTIFS LOUABLES

Le dispositif de l'archéologie préventive reposait alors essentiellement sur la loi n° 41-4011 du 27 septembre 1941 relative à la réglementation des fouilles archéologiques, validée par une ordonnance du 13 décembre 1945, qui demeure d'ailleurs en vigueur, complétée par des dispositions législatives ou réglementaires très ponctuelles prises entre 1986 et 1994 ⁽¹⁾.

1.— La traduction en droit interne de la Convention de Malte

La réforme, ou plutôt la réelle organisation par la loi, de l'archéologie préventive, qui avait déjà fait l'objet d'une vingtaine de rapports, a été rendue urgente par les engagements internationaux de la France.

a) La Convention de Malte

La Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique a été signée à Malte le 16 janvier 1992. Après que son approbation a été autorisée par une loi du 26 octobre 1994, elle est entrée en vigueur le 10 janvier 1996.

Les parties à cette Convention s'engagent « à mettre en œuvre, selon des modalités propre à chaque État, un régime juridique de protection du patrimoine archéologique ». Après avoir défini l'archéologie préventive, la convention impose aux États de « garantir la signification scientifique des opérations de recherche archéologique » et « d'accroître les moyens matériels de l'archéologie préventive ».

⁽¹⁾ Pour plus de détails, voir le rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 1575) relatif à l'archéologie préventive par M. Marcel ROGEMONT, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 2167, du 9 février 2000.

b) La création de nouvelles obligations

La loi de 1941, qui traite des fouilles archéologiques en général, n'apporte manifestement pas les garanties exigées par la Convention. La pratique en la matière, qui repose sur l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), créée en 1973, n'est pas non plus satisfaisante. Placée sous le contrôle de l'État et financée par les aménageurs selon des modalités floues, elle détient un quasi-monopole de fait en matière de réalisation de fouilles.

La loi du 17 janvier 2001 traduit les engagements pris à Malte en retenant une définition de l'archéologie préventive directement inspirée de celle posée par la Convention. L'objet de cette dernière, qui « *relève de mission de service public* », est « *la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement* » (article premier de la loi).

L'application de la Convention doit se traduire par une meilleure organisation de la chaîne archéologique et des recherches plus systématiques. Dans l'idéal, chaque projet d'aménagement doit faire l'objet d'un examen permettant d'établir s'il y a, ou non, un risque qu'il affecte un élément du patrimoine archéologique. Si la question ne peut être tranchée *a priori*, sur le fondement de recherches déjà effectuées, le service régional d'archéologie (SRA) de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) doit conseiller au préfet de région de prescrire la réalisation de sondages afin d'élaborer un diagnostic. Si celui-ci est positif, le même service prescrit des opérations de fouilles. Le décret n° 2002-89 du 16 janvier 2002⁽²⁾ organise cette procédure et dresse la liste, dans son article premier, des opérations d'aménagement devant obligatoirement être soumises aux mesures de détection et, le cas échéant, de conservation et de sauvegarde du patrimoine archéologique.

Pour assurer le financement de ces procédures, la loi crée, par son article 9, deux redevances archéologiques, dont le montant est calculé et recouvré par un nouvel établissement public.

2.– La création attendue d'un établissement public

Alors que l'AFAN était l'objet de critiques nourries et justifiées, la loi a choisi de la remplacer par un établissement public que l'article premier du décret n° 2002-90 du 16 janvier 2002⁽³⁾ a dénommé Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

⁽²⁾ Décret n° 2002-89 du 16 janvier 2002 pris pour l'application de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 et relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive.

⁽³⁾ Décret n° 2002-90 du 16 janvier 2002 portant statut de l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

a) L'AFAN devait être remplacée

Association de droit privé créée à l'initiative des ministères de l'économie et des affaires culturelles, l'AFAN présentait toutes les caractéristiques d'un « démembrement de l'administration », comme l'a constaté l'Inspection générale des finances en 1997, en raison de sa sujétion à la sous-direction de l'archéologie et du fait que c'étaient « *les directeurs des services régionaux de l'archéologie qui détenaient les chèquiers de l'AFAN* »⁽⁴⁾. Adoptée à l'origine pour sa souplesse, tant en matière de gestion des crédits que de recrutement des personnels, cette solution a été fortement critiquée par la Cour des comptes, qui a accusé l'association de gestion de fait.

En plus de ces deux problèmes de nature administrative, deux séries de critiques portant sur les opérations réalisées ont été formulées à l'encontre de l'association :

– alors qu'elle était financée par les aménageurs sur la base de tarifs qu'elle fixait elle-même, l'AFAN présentait des coûts d'opération en croissance progressive et très variables selon les régions et la nature des travaux, ce qui a conduit MM. Demoule, Pêcheur et Poignant à « *soupçonner que la hauteur des coûts pouvait être liée à la solvabilité de l'aménageur* »⁽⁵⁾ ;

– la logique purement économique qui prévalait s'imposait au détriment d'autres considérations (exigences scientifiques, aménagement du territoire), conduisant à négliger le suivi scientifique et le « rendu » des fouilles.

La loi du 17 janvier 2001 a choisi de remplacer l'AFAN par un établissement public.

b) La naissance de l'INRAP, établissement public administratif

Si le principe d'un établissement public n'était guère contesté, le choix d'un établissement public administratif (EPA) a en revanche été vivement critiqué, notamment par le Sénat, qui a, à chaque lecture devant lui, préféré la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), solution qui avait déjà été préconisée par une mission de la Cour des comptes en 1987 et par l'Inspection générale des finances en 1997.

Le choix de l'EPA résulte du rapport précité de MM. Demoule, Pêcheur et Poignant, qui ont considéré que les activités dévolues au nouvel établissement (réalisation des études préalables et des opérations archéologiques prescrites par l'État) « *se rattachaient aux prérogatives de la puissance publique* ». Au quasi-monopole de fait détenu par l'AFAN se substitue un monopole de droit – même si le terme ne figure ni dans la loi ni dans son exposé des motifs, mais apparaît dans l'étude d'impact – confié à l'INRAP. Le Conseil constitutionnel a qualifié ce monopole de « droits exclusifs » et considéré qu'il ne portait pas atteinte

⁽⁴⁾ Cité par Jean-René MARCHAND et Gérard CHOMIER, Implantation d'un établissement public d'archéologie préventive (l'INRAP) – Audit d'aide à la prise de décision, rapport au ministre de la Recherche et au ministre de la Culture et de la communication, décembre 2001.

⁽⁵⁾ Jean-Paul DEMOULE, Bernard PÊCHEUR et Bernard POIGNANT, L'organisation de l'archéologie préventive en France, rapport au ministre de la Culture et de la communication, novembre 1998.

à la liberté d'entreprendre dans la mesure où l'article 4 de la loi prévoyait l'association à l'INRAP des « *services archéologiques des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public* » et la possibilité de faire appel, par voie de convention, à d'autres personnes morales dotées de services de recherche archéologique ⁽⁶⁾.

La création d'un EPA a été très rapidement critiquée par MM. Marchand et Chomier dans le rapport précité réalisé avant même que l'établissement soit effectivement créé ⁽⁷⁾. Il souligne « *les inconvénients que signalaiient déjà la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances* », à savoir que « *le mode de fonctionnement des EPA est peu adapté à l'activité de l'AFAN, qui demande une grande souplesse de gestion, en raison notamment des fluctuations de l'activité des fouilles préventives* ». La situation actuelle de l'INRAP lui donne entièrement raison.

B.- UNE APPLICATION TRES DIFFICILE

Alors que la loi du 17 janvier 2001 n'est entrée en application qu'à compter de la création de l'INRAP, le 1^{er} février 2002, les réactions négatives à son application ne se sont pas fait attendre. 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 ⁽⁸⁾. 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.

1.- Une application non maîtrisée

Il est très rapidement apparu que l'application de la loi n'était maîtrisée ni quantitativement, ni qualitativement. Elle s'est traduite par un allongement des délais et une augmentation des coûts pour la Nation.

a) Des prescriptions trop nombreuses et à l'utilité relative

⁽⁶⁾ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001.

⁽⁷⁾ L'INRAP n'a vu le jour que le 1^{er} février 2002, après la parution du décret n° 2002-90 du 16 janvier 2002 précité, soit plus d'un an après la publication de la loi.

⁽⁸⁾ 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.

Si le but même de la Convention de Malte et de la loi qui l'a traduite en droit français est d'améliorer la protection du patrimoine archéologique, il n'était pas prévu que la réforme conduise à une explosion du nombre des prescriptions. C'est pourtant bien ce à quoi on a assisté, comme en témoignent les chiffres suivants.

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 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 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.

L'article premier du décret n° 2002-89 précité prévoit la transmission aux services compétents des dossiers relatifs à toute une série d'aménagements de grande taille ou particuliers (création de zones d'aménagement concerté, opérations de lotissement, travaux soumis à déclaration préalable, aménagement et ouvrages soumis à étude d'impact, travaux sur immeuble classé monument historique) et aux travaux dont la réalisation est subordonnée à un permis de construire, à un permis de démolir ou à une autorisation d'installations ou de travaux divers, pour ces derniers lorsqu'ils sont effectués dans des zones géographiques déterminées par arrêté du préfet en fonction de leur richesse archéologique potentielle ou lorsqu'ils concernent des emprises au sol supérieures à un seuil fixé par arrêté. Dans la mesure où les zones géographiques en question n'ont pas été déterminées – notamment faute de données archéologiques suffisantes –, il semble que seuls des critères de taille de l'aménagement soient pris en compte.

Les membres de la Mission ont constaté de fortes différences de seuils selon les régions et du fait que les prescriptions sont tantôt systématiques, tantôt absentes, la loi n'étant finalement correctement appliquée dans aucun de ces cas. Ils ont aussi donné des exemples de fouilles très coûteuses, mais n'ayant conduit à aucune découverte.

Il apparaît en effet que les prescriptions ont été très nombreuses et souvent peu pertinentes, car mal motivées. Aussi, le 3 janvier dernier, à la suite de l'adoption définitive de la réduction de 25 % du montant des redevances en 2003, le ministre de la Culture et de la communication a adressé une circulaire aux préfets de région relative à la régulation des décisions de prescription. Constatant que *« la multiplication des diagnostics décidés sur de petites surfaces pose un problème au regard des résultats que l'on peut attendre de telles opérations »*, le ministre évoque la possibilité de revoir l'article premier du décret précité afin que les dossiers devant être soumis automatiquement aux SRA ne le soient qu'au-delà d'une certaine taille, sauf lorsqu'ils sont situés en zone potentiellement riche. Il souligne le fait que *« le nombre très important de diagnostics négatifs laisse penser que la présomption de*

vestiges sur l'emprise des travaux d'aménagement n'est pas appréciée avec suffisamment de rigueur » et exige que, dorénavant, les éléments d'appréciation qui ont conduit à la décision de prescription soient exprimés dans la décision, ce qui est trop rarement le cas actuellement. Le contenu de cette circulaire démontre la pertinence des inquiétudes des élus, dont les expériences individuelles constituent des échantillons révélateurs de la situation nationale.

b) Les dérives de l'INRAP

La création de l'INRAP s'est traduite par une rapide dérive inflationniste, tant en termes de coûts qu'en termes d'effectifs.

EVOLUTION DU BUDGET ET DES EFFECTIFS DE L'AFAN PUIS DE L'INRAP

(en millions d'euros)

	2001 (compte de résultat)	2002 (budget prévisionnel révisé)	2003 (hypothèse de budget prévisionnel) ⁽¹⁾
Ressources	81,2	109,6	81,1
Dépenses	79,1	108,5	114,7
Effectifs (CDI) ⁽²⁾	1.287	1.358	1.428
<i>dont</i>			
filière administrative	99	117	151

(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, l'INRAP n'a pas adopté de budget prévisionnel pour 2003. Comme l'a expliqué son président au cours de son audition, il est soumis au régime des douzièmes provisoires.*

(2) *Effectifs au 31 décembre de l'année précédente pour 2001 et 2002, autorisés au budget prévisionnel 2002 pour 2003 ; il s'agit de contrats à durée indéterminée de droit public.*

Source : d'après INRAP.

En 2002, près de 51 millions d'euros de recettes de l'INRAP provenaient encore des fouilles prescrites sous le régime antérieur et financées par la négociation entre l'AFAN et l'aménageur ; en 2003, cette recette devrait être réduite à 16,5 millions d'euros, le produit des redevances d'archéologie assurant la presque totalité des autres ressources. Les subventions publiques sont peu élevées : 3,1 millions d'euros versés à l'AFAN en 2001, dont 2,4 millions d'euros au titre de la carte archéologique ; 2,4 millions d'euros au total en 2002 (dont la moitié pour la carte archéologique) ; 1,1 million d'euros en 2003, exclusivement au titre de l'aide à la publication et du budget civil pour la recherche et le développement (BCRD), aucune subvention n'ayant plus été accordée pour la réalisation de la carte archéologique.

Ce tableau met en évidence une forte hausse des dépenses réalisées au titre de l'archéologie préventive. Lors de leurs auditions, le président de l'INRAP d'une part, le directeur de l'architecture et du patrimoine d'autre part, ont tenté d'expliquer cette évolution. À hauteur d'environ 20 millions d'euros, cette hausse serait due à la prise en charge par l'INRAP des frais de terrassement, auparavant payés directement par l'aménageur ; il s'agirait de « frais cachés » désormais visibles. Sont aussi évoquées les missions nouvelles confiées à l'INRAP, en matière de recherches scientifiques et de définition des projets d'opérations archéologiques – les SRA se

contentant, semble-t-il, de fixer des objectifs – ainsi que les contraintes particulières liées au statut d'établissement public administratif (application des règles des marchés publics, agence comptable...). Une mission conjointe des inspections concernées et de l'inspection générale des finances étudie actuellement ces questions.

Ces nouvelles missions, parmi lesquelles figurent aussi celles de calculer et de recouvrer les redevances, sont certainement responsables de la hausse de 57 % des frais de structure entre 2001 et 2003 ⁽⁹⁾ et de la forte croissance des effectifs de la filière administrative, qui sont passés de 99 postes à 151 entre fin 2000 et 2002. Le rapport de MM. Marchand et Chomier a souligné l'absence d'une réelle réflexion en matière d'organisation du nouvel établissement public et en particulier sur le nombre de créations de postes induites par la réforme.

En plus des effectifs budgétaires de CDI, l'INRAP embauche des personnes en CDD pour tenter de répondre aux pics d'activité inévitables dans les opérations qu'il doit conduire. Le nombre de CDD, qui a atteint encore récemment les 500, a été radicalement réduit à la suite de l'adoption de l'article 105 de la loi de finances pour 2003, passant en trois mois à 90, alors que les prévisions budgétaires pour 2003 s'établissaient à 310.

C'est à la disparition de la possibilité d'embauches en CDD que la direction de l'INRAP attribue l'allongement des délais d'intervention. Les délais de réalisation de l'ensemble de la chaîne archéologique sont pourtant soit encadrés par décret (pour les délais administratifs), soit fixés par convention (pour les phases opérationnelles) ⁽¹⁰⁾ mais elle reconnaît que ces délais ne sont pas toujours tenus, ce que les aménageurs publics comme privés entendus par votre Rapporteur ont clairement confirmé.

c) Des partenariats négligés

Le manque de souplesse induit par le statut d'établissement public administratif de l'INRAP et ses difficultés financières actuelles ont certainement une part de responsabilité dans le rallongement des délais ; néanmoins, la concentration de toutes les opérations autour d'un opérateur unique a encore accentué ces problèmes. Même si les autres archéologues ne sont que quelques centaines, leur nombre n'est pas négligeable au regard des effectifs de l'INRAP. En outre, ils réalisaient une part significative des opérations sous la législation antérieure.

Comme nous l'avons mentionné à propos de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi du 17 janvier 2002, cette dernière ouvre des possibilités réelles de coopération entre l'INRAP et les autres opérateurs potentiels, mais les subordonnent à la conclusion de conventions entre l'INRAP, opérateur incontournable, et tel ou tel autre opérateur (service de collectivité territoriale, université ou CNRS pour la réalisation de la carte archéologique ; toute personne morale dotée d'un service de recherche archéologique pour la réalisation des

⁽⁹⁾ Les frais de structure atteignent moins de 16 millions d'euros dans le compte de résultat 2001 mais dépassent 24 millions d'euros dans la version initiale du projet de budget pour 2003.

⁽¹⁰⁾ Voir infra, et le tableau en annexe 2, page 177.

opérations de sondages et de fouilles ; établissements publics de recherche ou d'enseignement pour l'exploitation scientifique et la diffusion des résultats).

L'INRAP a communiqué à votre Rapporteur une liste relativement longue de projets de conventions l'associant à des services communaux ou départementaux pour la réalisation de fouilles ou à des unités de recherche et d'enseignement pour le volet d'exploitation scientifique. À ce jour, seules six conventions ont été signées : deux accords cadres, l'un entre l'INRAP, l'État et le département de la Dordogne, l'autre entre les deux premiers et la communauté d'agglomération du Douaisis, et quatre conventions pour des opérations ponctuelles (deux avec des communes, l'une d'elle portant sur trois opérations, une avec une association, une avec une société anonyme). S'il est vrai que les conventions cadres ne peuvent être signées qu'après l'obtention de l'agrément par le service territorial concerné, ce qui demande un certain délai, les conventions avec des associations pourraient être plus nombreuses, comme elles l'étaient sous le régime antérieur. De même, des conventions portant sur l'exploitation et la valorisation des découvertes auraient certainement pu être déjà signées.

Ce retard entraîne un abattement parmi les archéologues travaillant pour des associations ou des sociétés privées, lequel a été directement perçu par votre Rapporteur lors de ses rencontres avec eux. Ces personnes n'ayant nullement démérité dans le passé et le besoin en archéologues étant évident, cette situation est particulièrement regrettable.

2.– Un financement totalement inadapté

L'article 9 de la loi du 17 janvier 2001 crée deux redevances : une redevance de diagnostic, dont le montant est proportionnel à la surface de l'aménagement (la surface en m² multipliée par 0,32 euro), et une redevance de fouilles, dont le montant, plafonné pour les immeubles d'habitation, tient compte notamment de la surface, du caractère stratifié ou non de la structure archéologique et de la hauteur moyenne de la couche archéologique. 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 agréé réalise les opérations prescrites.

Ce mode de financement, qui devait remplacer le système antérieur jugé opaque et partiellement discrétionnaire, a suscité des réactions négatives immédiates. À l'issue de sa première année de mise en œuvre, il apparaît doublement inadapté : d'une part, il ne suffit pas à couvrir les frais de l'INRAP, d'autre part, il s'avère inéquitable.

a) Un produit insuffisant

Comme mentionné *supra*, en 2002, près de la moitié des recettes provenait encore de l'ancien système de financement et l'équilibre du budget de l'INRAP devait être assuré. Pour 2003, alors que, logiquement, cette part diminue, l'hypothèse de budget prévisionnel est en déficit de plus de 30 millions d'euros.

Les redevances ne couvrent même pas le coût réel des opérations : elles conduisent à une perte de 0,05 euro par m² pour les diagnostics et de 2,346 euros par m² pour les fouilles ; au total, le « déficit » entre produit des redevances et budget des opérations est de plus de 4 millions d'euros pour les uns et de 2,7 millions d'euros pour les autres. À ce déficit opérationnel, s'ajoutent les 24 millions de frais de structure.

Le ministère de la Culture a expliqué à votre Rapporteur que le mode de calcul des redevances avait été établi au plus juste. En principe, pour la redevance de fouilles, le montant dû devait être un peu supérieur au coût réel en terrain de structure simple et un peu inférieur en zone stratifiée. Ces pseudo-ajustements laissent votre Rapporteur songeur. Dans les faits, ils se sont avérés peu pertinents.

Dans leur rapport de décembre 2001, MM. Marchand et Chomier soulignaient l'incertitude quant à l'équilibre budgétaire de l'INRAP qui reposait « sur un pari quant au produit de la redevance ». Si cette incertitude devait être partielle en 2002, grâce à l'importance des ressources issues de l'AFAN, le pari devenait encore plus risqué en 2003. Aussi les inspecteurs conseillaient de créer en urgence un comité de suivi et d'exécution du budget 2002 de l'INRAP chargé de vérifier, en particulier, que le produit de la redevance correspondait bien aux estimations et pourrait couvrir, en année pleine, les dépenses de l'établissement public. Ils évoquaient le « problème du " calibrage " des opérations de fouilles » dans le cadre d'un financement déconnecté du coût réel et notaient que le montant des redevances avait été établi en référence à la seule année 1998 et non pas à une moyenne établie en référence à plusieurs exercices budgétaires. Ils en concluaient que : « Dans une telle situation d'incertitude, l'INRAP rencontrera donc un problème d'équilibre de gestion à établir entre les recettes et les dépenses, puisqu'il ne déterminera ni ses recettes, ni ses chantiers, ni ses délais d'intervention (notamment en cas de désaccord avec l'aménageur), ni ses partenaires (les collectivités territoriales lui seront imposées). »

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'élève à 40 millions d'euros.

b) Des redevances inéquitables

La mise en œuvre des 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 :

**EFFETS DE LA LOI DE 2001
SUR LE COÛT POUR LES AMÉNAGEURS DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE :
REPARTITION DES REDEVABLES SELON QU'ILS PAIENT MOINS OU PLUS QUE DANS LE SYSTÈME PRÉCÉDENT ⁽¹⁾**

Rapport redevance après exonération/coût	(en %)								
	0	1 % à 50 %	51 % à 94 %	95 % à 105 %	105 % à 135 %	135 %	Paient moins qu'autrefois (0 % à 95 %)	Paient autant ou plus qu'autrefois (≥ 95 %)	
Diagnostics ruraux	4	54	19	4	8	11	78	22	
Diagnostics urbains	9	85	3	0	1	1	98	2	
Fouilles non-stratifiées	4	28	24	10	11	24	56	44	
Fouilles stratifiées	6	45	29	5	7	8	80	20	
Total	6	57	17	4	7	10	80	20	
		80			20				

(1) *Il s'agit en fait du rapport entre le montant des redevances dues et le coût réel des fouilles, auparavant pris en charge directement par l'aménageur.*

Source : INRAP

– le mode de calcul de la redevance pour les opérations de fouilles est très complexe et prend en compte la structure des sites ; cette structure est déterminée par l'archéologue chargé du diagnostic, or il apparaît que cette détermination peut donner des résultats différents selon l'archéologue, ce qui induit de grandes différences dans le montant de la redevance ;

– cette situation est d'autant plus mal supportée par les aménageurs, publics comme privés, que les avis de paiement des redevances sont adressés sans concertation ni explication préalables ;

– un aménageur ne peut pas savoir à l'avance ce qu'il aura à payer au titre des redevances archéologiques puisque le paiement de la première dépend de la prescription du SRA et celui de la seconde des résultats du diagnostic ; il ne peut donc pas inclure ces coûts dans son plan de financement ;

– sont exonérés de la redevance les travaux relatifs aux logements à usage locatif bénéficiant du concours financier de l'État et la construction de logements réalisée par une personne physique pour elle-même. Les personnes qui réalisaient ces travaux devaient auparavant s'acquitter du financement des fouilles réalisées par l'AFAN : elles tirent donc profit de la nouvelle loi. Ce profit est d'autant plus important que la jurisprudence a reconnu que la construction de logements individuels dans le cadre d'un lotissement devait bénéficier de l'exonération. Certains aménageurs privés réalisent ainsi des économies importantes, qui réduisent l'assiette des redevances sans réelle justification. Au total, l'INRAP estime que l'ensemble des exonérations accordées, qui bénéficie à 38 % des opérations, représente plus de 12 % des recettes des redevances en 2002.

Finalement, si le nouveau système est juridiquement plus solide que le précédent, il s'avère au moins aussi inéquitable. Auparavant, les petites communes notamment pouvaient obtenir une aide pour financer les fouilles lorsqu'elles n'avaient pas les moyens de les assumer elles-mêmes : une dotation d'environ 3,5 millions d'euros permettait de subventionner les aménageurs soumis à d'importants coûts archéologiques, au regard de la rentabilité économique attendue de leurs projets d'aménagement et de l'impossibilité dans laquelle ils se trouvaient de les modifier ou de les déplacer. Cette dotation a été supprimée alors que la nouvelle loi ne prévoit pas de dispositions prenant en compte des critères économiques et que toute possibilité de négociation a disparu.

II.- REFORMER L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE POUR LUI PERMETTRE DE MIEUX ATTEINDRE SES OBJECTIFS, EN ETANT COMPRISE ET ACCEPTEE PAR TOUS

Devant les vives protestations des élus, le Gouvernement a souhaité que soient rapidement étudiées les causes des dysfonctionnements constatés et que des orientations de réforme soient proposées, sans attendre l'élaboration du rapport prévu à l'article 14 de la loi du 17 janvier 2001, lequel devait établir le bilan de la mise en œuvre de la loi à la fin de l'année 2003. Dès l'automne dernier, le ministre de la Culture a chargé M. Alain Van der Malière d'une mission d'étude qui a rendu ses conclusions le 15 janvier dernier⁽¹¹⁾. En outre, des inspecteurs généraux des finances, des affaires culturelles et de la recherche étudient actuellement les aspects financiers de ce dossier.

Parallèlement, la Mission et son Rapporteur se sont efforcés d'entendre l'ensemble des personnes intéressées par ce dossier, dans un contexte de vives tensions et inquiétudes, de la part des aménageurs mais aussi et surtout des archéologues, salariés de l'INRAP ou archéologues « privés ». Les propositions présentées ici vont dans le sens d'une réforme relativement importante de l'archéologie préventive, qui préserve les avancées qualitatives de la loi de 2001 tout en améliorant son efficacité et son financement, afin que l'archéologie préventive soit mieux comprise et acceptée.

A.- OUVRIR L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE A UNE PLURALITE D'ACTEURS

Depuis la loi de 2001, dans les faits, les procédures en matière d'archéologie préventive font intervenir l'État, par l'intermédiaire des préfets de région et de leurs SRA, et l'INRAP. Les aménageurs, publics ou privés, sont cantonnés pour l'essentiel à un rôle passif : ils doivent payer les redevances et attendre la réalisation des opérations prescrites.

Cette situation n'est pas acceptable : l'archéologie préventive ne sera comprise et acceptée que si elle associe l'ensemble des personnes concernées, directement ou indirectement. Les prescriptions et le montant des redevances doivent être explicités aux aménageurs, tandis que les résultats des fouilles n'ont d'intérêt que s'ils font l'objet d'une exploitation scientifique et d'une présentation au public.

1.- Remettre l'État au centre de l'archéologie préventive

Alors que la loi de 2001 conduit logiquement à un accroissement du nombre d'opérations d'archéologie préventive, il est paradoxal qu'elle rende obligatoire le passage par l'INRAP. Ce dernier peut faire appel à d'autres opérateurs, mais il juge lui-même de la pertinence de cette « soustraction » et du choix des opérateurs, seuls les services des collectivités devant être agréés par l'État après avis du conseil national de la recherche archéologique, dans lequel les membres de l'INRAP sont nombreux.

⁽¹¹⁾ 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.

La Mission estime que l'État doit retrouver un rôle central dans le dispositif : d'une part, l'ensemble des opérateurs devrait avoir obtenu son agrément pour pouvoir prendre en charge une opération d'archéologie préventive ; d'autre part, l'État devrait intervenir directement dans l'attribution des opérations qu'il a prescrites aux différents opérateurs.

L'agrément délivré par l'État pourrait être d'une portée différente selon que l'opérateur est public ou privé :

- les opérateurs publics (services territoriaux d'archéologie et établissements publics d'enseignement et de recherche) recevraient un agrément définitif, sauf si des fautes justifiant son retrait étaient constatées ;
- les agréments des opérateurs privés (associations et sociétés) seraient accordés pour une durée limitée et pourraient être renouvelés après vérification de la qualité de leurs travaux et du respect des exigences fixées par l'État pour l'obtention de l'agrément. Un critère d'indépendance par rapport aux aménageurs leur serait notamment imposé.

La diversification des opérateurs ainsi agréés devrait porter à la fois sur les diagnostics et sur les fouilles. Le choix de l'opérateur serait confié à l'État prescripteur pour les premiers, qui sont payés sur fonds publics, à l'aménageur, qui est aussi le financeur, et à l'État pour les seconds, dans le cadre d'une convention tripartite. Limiter cette diversification aux opérations de fouilles serait un leurre dans la mesure où les structures extérieures à l'INRAP qui existent actuellement ont rarement une taille leur permettant de réaliser des fouilles, alors qu'elles sont capables de mener à bien les opérations de sondage nécessaires à l'établissement d'un diagnostic. Le choix, effectué par la personne en charge du financement de l'opération, sera plus légitime et l'intervention sera mieux acceptée.

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

L'existence de l'INRAP ne saurait être remise en cause par le rétablissement de la place de l'État dans le dispositif. Ses missions et son mode d'organisation doivent être redéfinis et précisés au sein d'un projet d'établissement élaboré dans un cadre de dialogue social et de concertation avec les ministères de tutelle.

L'INRAP serait chargé de l'exploitation scientifique des découvertes faites par les opérateurs privés et de celles faites par les autres acteurs publics lorsqu'ils n'auraient pas les moyens de s'en charger eux-mêmes. Le coût global de l'archéologie préventive n'est justifié que si chaque opération donne lieu à un rapport final, à l'archivage des données, au traitement du mobilier, et, lorsque les résultats sont suffisants, à leur publication et à leur diffusion auprès du public. L'INRAP a, dans ce domaine, un rôle essentiel à jouer.

Mais l'établissement demeure aussi indispensable à la réalisation d'opérations de sondage et de fouilles. En effet, les effectifs de l'INRAP lui permettent d'intervenir sur de gros chantiers, ce qui n'est pas le cas des autres structures.

Comme il sera amené à participer à des appels d'offre dans le cadre des marchés publics ou dans un cadre privé, selon qu'il s'agira de diagnostic ou de fouilles et, pour les seconds, selon que l'aménageur sera public ou privé, la question de son éventuelle transformation en EPIC se posera certainement. Ce changement de statut n'est pas absolument indispensable, l'établissement pouvant simplement se doter d'une comptabilité séparée dédiée à ses opérations concurrentielles, mais les difficultés, soulignées *supra*, liées à son statut d'EPA pourraient contribuer à justifier un changement de statut.

Indépendamment de la question de son statut, l'établissement public apparaît aujourd'hui excessivement centralisé, malgré l'existence de huit directions interrégionales. C'est ce que souligne M. Alain Van der Malière dans son rapport sur l'application de la loi de 2001 : *« Aujourd'hui, nous observons un fonctionnement très centralisé de l'Établissement public qui semble insuffisamment déléguer à ses services déconcentrés, une absence de culture de la négociation et plus généralement du partenariat qui provoquent auprès des aménageurs publics ou privés des réactions très négatives. (...) Un audit-conseil de l'INRAP en matière d'organisation et de fonctionnement (rapidement diligenté) serait un soutien précieux en un moment très difficile pour l'Établissement. »* Une plus grande proximité entre les agents de l'INRAP et leurs interlocuteurs sur le terrain faciliterait le dialogue et accroîtrait la réactivité de l'établissement.

Plus fortement décentralisé, l'établissement public devra parvenir à maîtriser l'évolution de ses effectifs. Pendant la période de mise en place des nouvelles règles en matière de concurrence et d'adaptation et d'agrément des nouveaux opérateurs potentiels, laquelle pourrait être fixée à cinq ans, il apparaît raisonnable de stabiliser ses effectifs permanents (en CDI de droit public) à leur niveau actuel. Il serait autorisé à recruter, dans les limites de son budget, des personnels en détachement ou des personnels en CDD afin d'assurer les pics d'activités.

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

À l'issue des auditions réalisées par la MEC, ses membres sont arrivés à la conclusion qu'il était essentiel que les collectivités territoriales soient plus directement impliquées dans la prise de décision en matière d'archéologie préventive.

La Mission considère que la réalisation de la carte archéologique pourrait être confiée aux collectivités territoriales. Les services déconcentrés du ministère de la Culture sont débordés et ne disposent pas de moyens ou de connaissances plus adaptés à sa réalisation que peuvent en avoir les départements ou les régions. La loi permet déjà à l'État de demander le concours des collectivités territoriales.

Ces dernières connaissent très bien le terrain et ont un intérêt certain à affiner les informations archéologiques dont elles disposent. En effet, une carte archéologique détaillée permet d'agir directement sur le niveau des prescriptions : celles-ci seront plus pertinentes, et *a priori* moins nombreuses, si le SRA se réfère à des données archéologiques précises recueillies par la collectivité. Aussi, la Mission estime-t-elle pertinent que soit autorisée l'expérimentation de la décentralisation en matière de réalisation de la carte archéologique. Cette compétence pourrait compléter les compétences en matière d'urbanisme dont les collectivités s'acquittent déjà.

Sur la base du volontariat, il serait envisageable d'ouvrir cette expérimentation :

- soit aux départements disposant d'un service d'archéologie ;
- soit aux régions expérimentant aussi la décentralisation en matière de patrimoine.

Dans tous les cas, l'État resterait responsable de l'encadrement de la réalisation de la carte archéologique au niveau national et de la collation des informations recueillies par l'ensemble des opérateurs.

Il conserverait son rôle de prescripteur, l'archéologie préventive devant rester un grand service public national. Cette mission est complétée par une fonction, essentielle, de contrôle du respect des prescriptions par les opérateurs chargés de la réalisation des diagnostics et des fouilles.

B.- UNE ARCHEOLOGIE « PREVISIONNELLE » POUR GARANTIR DES DELAIS RAISONNABLES

Dans la mesure où l'objectif de l'archéologie préventive est de sauvegarder le patrimoine sans empêcher, sauf situations exceptionnelles, la réalisation des aménagements, il est nécessaire de l'intégrer le mieux possible parmi les procédures d'urbanisme et de faire en sorte qu'elle ne retarde pas trop longtemps le début des travaux.

1.- Anticiper les diagnostics pour accélérer la réalisation de la carte archéologique

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.

Les différentes personnes entendues par la Mission et les témoignages de ses membres ont mis en évidence les surcoûts induits par les délais de réalisation des opérations archéologiques. Si celle-ci est indispensable, elle ne doit pas pour autant se traduire par un alourdissement des coûts susceptible de remettre en cause la viabilité économique de l'aménagement. 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, ne sont pas suffisantes. La MEC propose :

– que, dans le cadre de la préparation d'une opération d'aménagement (création d'une zone d'aménagement concerté, opération de restauration immobilière, lotissement, permis de construire groupés, opérations de remembrement ou de groupement de parcelles réalisées par les associations foncières

urbaines), la collectivité territoriale 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 PLU, d'une ZPPAUP, 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, les dates de réalisation étant fixées selon un calendrier proposé par l'État (pour éviter que les opérateurs ne soient submergés).

2.– Garantir les délais par la loi et sanctionner tout dépassement

L'article premier de la loi de 2001 exige que les opérations d'archéologie préventive soient réalisées « *dans les délais appropriés* ». Le décret 2002-89 précité précise la durée de ces délais pour les différentes phases de la procédure⁽¹²⁾ : 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.

Toutes les personnes entendues par la Mission et le Rapporteur ont constaté que ces durées théoriques ou moyennes étaient souvent largement dépassées. Les dirigeants de l'INRAP en ont rejeté la faute sur l'article de la loi de finances pour 2003 restreignant les ressources de l'établissement qui a conduit au refus du ministère des Finances d'approuver son budget prévisionnel et à l'impossibilité dans laquelle se trouve l'établissement de recruter des personnes en contrat à durée déterminée. Cette difficulté, incontestable, n'est pourtant apparue que depuis quelques mois, alors que les aménageurs avaient déjà observé des dépassements au cours de l'année précédente.

Les délais suivants pourraient être prévus par la loi :

– 1 mois pour la décision administrative de faire effectuer un diagnostic ou pas ; l'absence de réponse dans ce délai vaut renoncement de l'État à toute prescription ;

– 3 mois à partir de la signification de la décision pour la réalisation du diagnostic (signature de la convention et réalisation des opérations) ; le délai serait fixé par la loi, mais la convention tripartite associant le prescripteur, l'opérateur et l'aménageur fixerait les conséquences pour les parties du dépassement du délai prévu pour les opérations de diagnostic ;

– 2 mois (contre 3 actuellement) pour la prescription de fouilles à partir de la remise officielle du rapport de diagnostic ;

⁽¹²⁾ Les délais prévus pour les différentes étapes de la procédure figurent dans l'annexe 2, page 177.

– un délai fixé dans la convention pour la réalisation des fouilles : la loi imposerait le versement de pénalités journalières par la personne à l'origine du dépassement des délais ; la convention en fixerait le montant. Fixer un délai dans l'absolu risquerait de conduire à l'allongement des fouilles de petite ampleur.

Dans tous les cas, les délais doivent être impérativement respectés, et tout dépassement sanctionné. Pour les phases administratives, l'absence de réponse dans le délai signifie automatiquement un accord implicite à la poursuite de l'aménagement projeté. Pour les phases opérationnelles, la convention établirait des sanctions pécuniaires, systématiquement appliquées.

C.– MAITRISER LES COUTS DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE A LEUR NIVEAU ACTUEL

C'est d'abord le nouveau mode de financement de l'archéologie préventive qui a suscité de vives réactions. Celles-ci ont porté à la fois sur le montant des redevances dues et sur la multiplication des cas dans lesquels elles devaient être payées. La Mission a donc orienté sa réflexion dans deux directions : éviter une implosion du dispositif à cause de l'excès de prescriptions ; proposer un système de financement partiellement mutualisé, mais néanmoins responsabilisant pour les aménageurs. Si l'archéologie préventive ne doit pas empêcher le développement urbain, elle doit être l'un des critères du choix de l'emplacement des aménagements.

1.– Réguler les dépenses d'archéologie préventive

Pour éviter une hausse continue du coût de l'archéologie préventive, il faut parvenir à éviter les prescriptions superflues et à responsabiliser l'aménageur, qui est le facteur déclenchant de celles-ci.

a) Le nombre de prescriptions doit être contenu

La maîtrise du nombre des prescriptions est indispensable. Elle passe par l'exigence d'une réelle motivation de chaque prescription, notamment des prescriptions de diagnostic. La pertinence de ces dernières ne pourra être assurée que grâce à l'utilisation d'une carte archéologique suffisamment détaillée au niveau local. Il ne s'agit pas d'imposer un diagnostic systématique au-delà d'une certaine emprise mais d'adapter finement les prescriptions au terrain. La circulaire du ministre de la Culture attire l'attention des préfets de région sur la nécessité de motiver les prescriptions et de limiter globalement leur nombre, mais les premiers chiffres disponibles pour 2003 ⁽¹³⁾ montrent qu'il n'en est pas suffisamment tenu compte.

Cette circulaire contient aussi une mesure exceptionnelle de régulation visant à procéder à une réduction du stock des prescriptions 2002 non encore effectuées, afin d'alléger la charge de l'INRAP. Cette mesure d'abandon concerne les seules prescriptions de diagnostic portant sur des zones non caractérisées et doit répondre à des critères scientifiques mis en œuvre dans un cadre interrégional. L'analyse effectuée à cette occasion doit favoriser une harmonisation des critères

⁽¹³⁾ Au premier trimestre 2003, 500 prescriptions ont fait l'objet du calcul de la redevance sur un total de prescriptions plus élevé, ce qui préfigure un total, proche de celui de 2002, de 3.000 à 4.000 prescriptions en année pleine.

entre les régions pour améliorer la pertinence des prescriptions dans les prochaines années.

Comme le préconise M. Alain Van der Malière, la mission juge indispensable, que, dans l'avenir, soient fixées de grandes priorités scientifiques en fonction de l'état des connaissances et que soit prévu le volume des opérations qui pourront être prescrites et contrôlées, compte tenu des contraintes opérationnelles. Conjuguées à l'amélioration progressive de la carte archéologique, ces mesures doivent permettre d'assurer que les prescriptions soient raisonnables et pertinentes.

b) Les aménageurs doivent être responsabilisés

Sur un autre plan, la régulation des dépenses d'archéologie préventive passe par la responsabilisation de l'aménageur. À l'heure actuelle, la mutualisation de tous les coûts a conduit au retour des aménageurs vers des zones riches d'un point de vue archéologique, qu'ils avaient évitées lorsque l'ensemble des opérations était à leur charge.

Or, sauf cas exceptionnel, un projet peut être déplacé si l'aménageur sait dès le début de ses recherches que tel ou tel terrain devra être fouillé avant le début de son chantier, ce que la généralisation des diagnostics en amont rendra possible. L'aménageur n'évitera effectivement les zones qu'il sait riches en vestiges archéologiques que si les fouilles sont à sa charge. Le financement des fouilles par l'aménageur devrait entraîner un « évitement » des zones archéologiques, ce qui présentent deux types d'avantages : une économie financière et un intérêt scientifique, la zone demeurant vide et pouvant être ultérieurement fouillée dans le cadre d'opérations archéologiques programmées.

En outre, si la zone n'a pas pu faire l'objet d'un diagnostic archéologique avant que l'aménageur ne la choisisse, celui-ci demandera au préfet de région s'il y a lieu de procéder à un diagnostic et, dans l'affirmative, si le diagnostic conduit à une prescription de fouilles, il paiera les fouilles mais l'État lui accordera une participation à ce financement, dont le niveau sera fixé par la négociation.

Dans le cadre de la convention qui devra être signée entre le prescripteur, l'aménageur et l'opérateur, il pourra être prévu que l'aménageur prenne à sa charge les frais de terrassement, dans la mesure où ce dernier requiert du matériel nécessaire à la suite de la réalisation de l'aménagement. Le système actuel s'oppose à ce type de solution pratique, pourtant source d'économies d'échelle.

c) Le développement des territoires riches en patrimoine archéologique doit être garanti

Cette nécessaire responsabilisation ne saurait se traduire par des difficultés insurmontables pour les collectivités situées dans des zones très riches d'un point de vue archéologique (Île de France, arc méditerranéen et vallée du Rhône, notamment). Il faut leur assurer les moyens de se développer tout en assurant l'étude du patrimoine archéologique.

Pour des cas semblables, il apparaît nécessaire à la MEC de créer un fonds de solidarité archéologique géré au niveau déconcentré, auquel seraient éligibles les collectivités situées dans les zones archéologiques les plus riches et n'ayant pas les moyens de prendre en charge elle-même le coût intégral des fouilles. L'État leur

accorderait des subventions financées par ce fonds lorsqu'il est impossible de réaliser l'aménagement projeté hors des terrains devant être fouillés.

2.- Réformer le financement public de l'archéologie préventive

Comme votre Rapporteur l'a souligné, les redevances actuelles présentent de nombreux inconvénients au premier rang desquels figurent la complexité et l'iniquité. La possibilité d'un financement, total ou partiel, par redéploiement doit absolument être étudiée avant que puisse être envisagé le maintien d'un prélèvement affecté à l'archéologie préventive, lequel devrait être profondément réformé.

a) Le coût de l'archéologie préventive doit être partiellement mutualisé

Dans la logique de la proposition précédente selon laquelle les fouilles seraient prises en charge financièrement par l'aménageur, il resterait à financer les opérations de diagnostic, le fonctionnement administratif et scientifique de l'INRAP, les subventions accordées aux fouilles réalisées sur les terrains n'ayant pas fait l'objet d'un diagnostic en amont (ces dernières, très nombreuses dans un premier temps, devraient se raréfier, les collectivités étant incitées à faire effectuer les diagnostics le plus tôt possible) et le fonds de solidarité archéologique. Une enveloppe de l'ordre de 100 millions d'euros devrait couvrir tous ces postes de dépenses.

L'ensemble du financement des procédures d'archéologie préventive peut difficilement être entièrement confié aux aménageurs comme il l'était avant l'application de la loi de 2001, avec les difficultés juridiques et pratiques que cela présentait.

Dans la mesure où votre Rapporteur estime indispensable de faire procéder aux éventuels diagnostics en amont de la réalisation des aménagements, il ne peut pas envisager de les mettre à la charge d'aménageurs qui ne se sont pas encore fait connaître. Dans les faits, les opérations d'aménagement étant préparées par les collectivités territoriales, ces dernières devraient systématiquement les prendre en charge. Or, selon leur localisation, et donc selon la densité d'occupation de leur territoire dans l'histoire, les diagnostics seront inévitablement plus ou moins fréquents et plus ou moins coûteux (leur coût varie entre 0,059 euros par m² et 0,853 euro par m²), et ce, indépendamment de la richesse de la collectivité et de la rentabilité des futurs aménagements. Un effort de mutualisation de ces coûts apparaît indispensable.

Le financement du fonctionnement de l'INRAP et celui des subventions à la réalisation de certaines fouilles ne peuvent se faire que sur fonds publics.

b) Son financement doit être couvert par un redéploiement budgétaire, éventuellement complété par un prélèvement unique au mode de calcul simple

La MEC insiste sur le fait qu'il est absolument indispensable de procéder à une étude approfondie des possibilités de redéploiement de crédits au sein du budget de l'État, à budget général constant, avant d'envisager le maintien d'un prélèvement spécifique ou d'évaluer le produit qui devrait en être obtenu.

La participation de la solidarité nationale au financement de l'archéologie préventive, qui constitue incontestablement un service public d'intérêt général, est légitime. Celle-ci ne doit pas pour autant entraîner une hausse des prélèvements

pesant sur l'ensemble des Français. Si le redéploiement n'est pas possible à hauteur de la totalité des besoins, le maintien d'un mécanisme de solidarité entre aménageurs apparaît donc incontournable.

La suppression de la redevance de fouilles s'impose dans la mesure où est posé le principe du financement des fouilles par les aménageurs. La redevance de diagnostic, qui n'a pas fait l'objet de la même réaction de rejet que la redevance de fouilles, pourrait être réformée pour assurer un complément de financement.

La MEC estime que, pour que le financement mutualisé de l'archéologie préventive soit acceptable par les aménageurs, il doit reposer sur la participation du plus grand nombre d'entre eux afin que la largeur de l'assiette permette la fixation de taux modérés. Par ailleurs, par souci d'efficacité et d'économie en matière de recouvrement et de simplicité pour les redevables, il lui apparaît pertinent d'adosser ce prélèvement sur une taxe déjà en vigueur.

Votre Rapporteur propose 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.

Le fait générateur de cette redevance étant l'intervention d'un service de l'État, il ne semble guère logique de charger l'INRAP de son recouvrement, d'autant que, dans le schéma proposé, il ne sera pas nécessairement choisi pour réaliser un éventuel diagnostic. La MEC propose d'étudier la possibilité de charger le Trésor public de recouvrer ce prélèvement, en suivant le mécanisme utilisé pour le recouvrement de la taxe locale d'équipement (TLE). Applicable dans 14.025 communes en 2000, cette taxe, dont le produit revient aux communes, est payée au moment de la délivrance du permis de construire.

Pour ce qui est du calcul du montant de la redevance pour étude archéologique, deux solutions apparaissent envisageables à la MEC :

– l'application d'un taux forfaitaire (x euros par m²) à la surface au sol de l'aménagement, dans la droite ligne de la redevance de diagnostic actuelle, solution qui présente l'avantage de la simplicité ;

– l'application d'un pourcentage à une assiette déterminée en appliquant à la surface du plancher hors œuvre nette (SHON) une valeur au mètre carré selon la catégorie des immeubles, comme cela se fait pour le calcul de la TLE, de la taxe départementale des espaces naturels sensibles et de la taxe départementale pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Ce mode de calcul, proportionnel à la valeur théorique de l'aménagement, est plus juste que l'application d'un taux au mètre carré, qui pénalise plus fortement les aménagements dont la valeur est moindre, et les aménageurs y sont déjà familiarisés.

Les modalités de calcul pourraient être adaptées afin que les aménagements non soumis à permis de construire (travaux soumis à déclaration préalable ou aménagements dispensés d'autorisation d'urbanisme mais devant être l'objet d'une étude d'impact) ou pour lesquels la SHON ne peut être calculée (emprise linéaire par exemple) soient aussi redevables de cette redevance pour étude archéologique.

L'ensemble des aménagements participerait ainsi à la partie publique du financement de l'archéologie préventive, y compris ceux pour lesquels ne sera prescrit ni diagnostic, ni fouille. Cette large mutualisation est nécessaire et légitime. Les aménageurs dispensés de toute recherche archéologique auront certes à payer la redevance, mais ils ne devront pas attendre la réalisation des opérations pour commencer leur chantier, ce qui est un avantage important, même si on parvient par ailleurs à réduire les délais.

CHAPITRE II

LE ROLE DES ARCHITECTES « PUBLICS » DANS LA PRESERVATION DU PATRIMOINE MONUMENTAL : DES ABUS A COMBATTRE

I.- LE POIDS DETERMINANT DES ARCHITECTES S'EXERCE DANS DES CONDITIONS CRITIQUABLES

Un représentant des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) déplorait devant la Mission que les élus locaux considéraient souvent un monument historique comme une charge, sans bien mesurer l'atout qu'il constituait pour une commune, notamment d'un point de vue touristique. Ce sentiment, effectivement partagé et globalement injustifié, traduit pourtant les difficultés que les élus locaux, et d'ailleurs les propriétaires en général, rencontrent lorsqu'ils souhaitent faire effectuer des travaux sur leurs monuments.

A.- DES PROCEDURES LOURDES, GLOBALEMENT PEU SATISFAISANTES

1.- Des procédures lourdes et complexes

Si le recours à un financement public, même partiel, implique nécessairement le respect de certaines procédures, celles qui existent en matière de préservation du patrimoine sont particulièrement lourdes et complexes.

a) La bureaucratie contre le Patrimoine

Interrogée par votre Rapporteur, la direction de l'architecture et du patrimoine a fourni un tableau très complet⁽¹⁴⁾ présentant les différentes étapes d'une procédure de restauration d'un monument historique classé n'appartenant pas à l'État. Elle précise que la durée de la procédure est estimée à deux ans entre le moment où le propriétaire exprime un besoin et la remise du projet architectural et technique, et à une année supplémentaire avant que les travaux ne débutent. Cette durée, pourtant déjà longue, apparaît pourtant inférieure à celle qui se déduit de la lecture du tableau fourni : celui-ci met en évidence une procédure composée de quatre phases (phases initiale, d'étude, de projet et de travaux), commencée au début de l'année « n » et conduisant à un début des travaux au quatrième trimestre de l'année « n+3 », alors qu'il est indiqué que cette situation est la plus favorable puisque des délais de programmation supplémentaires peuvent intervenir en raison de l'insuffisance des dotations.

En 1998, une société de consultants (GEMO) évaluait à 56 le nombre des phases de procédure relative aux immeubles protégés et à quatre années leur durée minimale. Force est de constater que, de l'aveu même du ministère de la Culture, les choses ne se sont guère améliorées.

⁽¹⁴⁾ Voir annexe 3, p. 179.

Il faut reconnaître que toutes les phases mentionnées ne sont pas spécifiques aux monuments historiques, certaines tenant à l'application des règles de la dépense publique. Le ministère fait en outre observer que « *ces procédures doivent être comparées avec la procédure applicable aux constructions neuves (avant-projet sommaire, avant-projet détaillé), dont les délais ne sont pas forcément plus courts* ». Mais le fait que les délais soient dans les deux cas très longs ne les rend pas moins gênants ; de plus, il y a fort à craindre que les monuments protégés concernés se seront nettement détériorés avant que les travaux ne commencent.

b) Une application de la loi de 1913 qui favorise la prise en charge par l'État de la maîtrise d'ouvrage

La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques permet à l'État d'intervenir afin d'assurer la sauvegarde d'un bâtiment classé monument historique. Elle prévoit plusieurs hypothèses : l'alinéa 3 de l'article 9 autorise le ministre chargé des affaires culturelles à « *faire exécuter par les soins de son administration et aux frais de l'État, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments classés n'appartenant pas à l'État* », il possède ainsi désormais un droit d'initiative en la matière ; l'article 9-1⁽¹⁵⁾ dispose que, lorsque la conservation d'un immeuble classé ou en instance de classement est gravement compromise par l'inexécution de travaux d'entretien ou de réparation, le ministre peut mettre le propriétaire en demeure de faire les travaux, l'État prenant à sa charge au moins la moitié de leur coût ; l'article 10 permet de faire face aux travaux urgents en autorisant l'occupation temporaire afin de les faire exécuter.

Outre ces cas exceptionnels, le deuxième alinéa l'article 9 de la loi de 1913 charge l'administration d'autoriser les travaux effectués sur les monuments historiques et d'en contrôler l'exécution. En principe, les travaux ainsi autorisés doivent relever de la responsabilité du propriétaire. Pourtant, la mission de surveillance a été interprétée au sens large et, le sauvetage de nombreux monuments ayant été réalisé sous la direction de la commission des monuments historiques alors que leurs propriétaires s'en désintéressaient, le service des monuments historiques a pris l'habitude de se considérer comme maître d'ouvrage des opérations chaque fois qu'il y participe financièrement, et pas seulement lorsque les travaux sont effectués à l'initiative du ministre. Il peut ainsi s'assurer que les travaux sont réalisés conformément à ses objectifs, grâce à l'action de ses architectes et des entreprises choisies pas lui, quitte à demander une contribution financière au propriétaire sous forme de fonds de concours.

Parallèlement, chaque fois que l'État concourt aux travaux, et quel que soit le maître d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre est confiée pour les travaux d'entretien aux architectes en chef des bâtiments de France (ABF) et pour les travaux de restauration aux architectes en chef des monuments historiques (ACMH).

⁽¹⁵⁾ Cet article a été introduit par la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966 et sa portée a été précisée dans un décret n° 70-836 du 10 septembre 1970.

2.- Des crédits incomplètement consommés

Les aides de l'État à l'entretien ou la restauration de monuments classés ou inscrits prennent la forme de diverses mesures de déductions fiscales et de subventions : celles-ci peuvent atteindre 50 % du coût des travaux effectués sur les monuments classés et sont plafonnées à 40 % pour les immeubles inscrits. Peuvent s'y ajouter des aides accordées par les collectivités locales, voire l'Union européenne.

Alors que les besoins demeurent très importants (voir *infra*), les crédits ouverts en loi de finances pour financer ces subventions apparaissent incomplètement consommés.

a) Une situation vivement dénoncée

Ces dernières années, de nombreux rapports ⁽¹⁶⁾ ont mis en évidence le taux relativement bas de consommation des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques appartenant ou non à l'État.

Au total, les crédits d'investissement (976 millions d'euros) représentent, en 2001, 35,4 % du budget de la Culture et les crédits reportés sur l'exercice 2002 15,1 % du budget total et 42,7 % des crédits d'investissement. Si cette situation n'est pas exceptionnelle comparée à celle d'autres ministères, elle s'est fortement dégradée depuis 2000, surtout pour les crédits du titre V.

En fait, le reliquat effectif d'autorisations de programme non consommées en 2001 est égal au volume des autorisations de programme ouvertes non affectées (227,15 millions d'euros), auquel s'ajoute celui des autorisations de programme non affectées et non engagées (plus de 405 millions d'euros), soit un total de 632,66 millions d'euros.

Le taux de consommation des crédits de paiement est lui aussi problématique. Les reports de crédits sont passés de 94 millions d'euros en 1997 à 417 millions d'euros en 2001 ; ils sont concentrés sur le titre V, et surtout sur le chapitre 56-20 qui concerne les opérations dont l'État est maître d'ouvrage.

M. Rémi Labrusse met en cause « *la capacité des directions à lancer des opérations pour lesquelles elles ont obtenu les crédits... Tout se passe comme si, à ce niveau de dépense, les limites du système de gestion des opérations des monuments historiques par l'État étaient atteintes.* »

b) Des causes désormais connues

Après avoir évoqué les causes conjoncturelles tenant à l'ouverture de crédits abondants à la suite des tempêtes de décembre 1999 et à la surchauffe dans le secteur du bâtiment qui a suivi ces dernières, M. Rémi Labrusse souligne les facteurs structurels qui expliquent cette situation.

⁽¹⁶⁾ Notamment le rapport de M. Rémi LABRUSSE remis à la ministre de la Culture, sur les causes de nature à expliquer la sous-consommation des crédits d'investissement du budget de la culture, et notamment ceux affectés au patrimoine monumental, février 2002 ; celui de M. Yann GAILLARD, sénateur, 51 mesures pour le patrimoine monumental, rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, session extraordinaire de 2001-2002, n° 378.

Il met en avant la lourdeur des procédures comptables de mise à disposition des crédits, qui, pour les opérations locales, peut constituer « *un facteur de blocage* », et « *l'inadéquation de la programmation budgétaire* ». Le niveau des crédits d'investissement accordés au ministère de la Culture est déterminé en fonction de contraintes budgétaires globales et « *non en fonction d'appréciations réelles des besoins ni des capacités dont dispose concrètement l'administration pour y répondre au cours de l'exercice* », si bien qu'il se résume souvent à un effet d'affichage. Le rapporteur évoque aussi l'utilisation de clés de répartition automatiques qui conduisent à étaler l'ouverture des crédits de paiement sur quatre ans (25 % la première année, 30 % les deuxième et troisième, 15 % la quatrième), alors que leur consommation est nettement plus lente.

Surtout, l'essentiel du retard peut être imputé aux « *difficultés dans la conduite des missions de programmation et de maîtrise d'ouvrage* ». M. Rémi Labrusse observe le caractère déséquilibré des relations entre maître d'ouvrage (l'État, représenté par le conservateur régional des monuments historiques) et maître d'œuvre (ACMH), lequel conduit à ce que « *le maître d'œuvre est largement responsable de sa propre programmation* », dans la mesure où les compétences du maître d'ouvrage sont considérées comme inférieures à celle du maître d'œuvre et son intervention comme moins légitime. Seule une collaboration étroite entre les deux niveaux peut permettre une programmation adéquate et donc une consommation relativement dynamique des crédits.

3.- L'état du patrimoine reste peu satisfaisant

La lourdeur des procédures et la consommation insuffisante des crédits ont des conséquences pratiques immédiates : le patrimoine immobilier n'est pas correctement entretenu et son état n'est pas satisfaisant.

La direction de l'architecture et du patrimoine a réalisé en janvier 2003 un nouveau rapport sur l'état sanitaire du parc immobilier classé au titre des monuments historiques, le précédent datant du milieu des années 1990. Les constats sont très préoccupants, alors même que l'état de 40 % des monuments classés n'est pas connu, et donc pas pris en compte.

a) Une situation sanitaire inquiétante

Parmi les 40.000 édifices protégés, 14.815 sont des monuments classés, les seuls pris en compte dans cette étude. 2.767 sont jugés en péril, dont 703 en péril global et 2.064 en péril partiel, c'est-à-dire comportant une partie en péril. Ces monuments sont majoritairement des monuments d'envergure (près de 30 % des ensembles monumentaux sont en péril), accessibles à la visite.

Les collectivités territoriales, qui sont propriétaires de 55 % du parc classé, détiennent 53 % du parc en péril ; les propriétaires privés représentent 26 % du parc classé et 27 % des monuments en péril. L'État détient seulement 6 % du parc classé, mais 9 % des monuments en péril. Le ministère de la Culture explique cette surreprésentation par les caractéristiques propres de ce parc, qui comprend

cathédrales, domaines nationaux et grands monuments en situation de péril comme le Grand Palais à Paris. Il semble néanmoins que les collectivités et les propriétaires privés sont relativement plus attentifs à l'état de leur patrimoine que l'État, ce qui est certainement lié à une plus forte proximité et à un degré de responsabilité plus marqué.

La taille des communes, et leur richesse potentielle, ont néanmoins, logiquement, une influence visible sur l'état du patrimoine : les monuments classés en péril sont plus concentrés dans les communes de moins de 2.000 habitants que l'ensemble du parc classé (65 % des 2.070 communes possédant un monument en péril comptent moins de 2.000 habitants, alors que les communes de cette taille possèdent 55 % des monuments classés appartenant à des communes), et globalement dans les communes de moins de 20.000 habitants (92 %, contre 80 %). Cette situation montre bien que l'objectif redistributif des subventions du ministère de la Culture demeure imparfaitement rempli.

b) D'énormes besoins de travaux

Ces constats conduisent le ministère de la Culture à évaluer les besoins en travaux de toute nature sur le parc monumental classé : ils sont estimés à plus de 6 milliards d'euros, un quart de ce montant étant directement lié à la situation de péril du parc : les collectivités locales représentent 44 % de ces besoins financiers, alors qu'elles possèdent 53 % du parc en péril, et l'État, qui n'en possède que 9 %, compte pour 23 % des besoins en financement, ce qui témoigne à la fois de la taille des monuments concernés et de l'ampleur des travaux à réaliser.

BESOINS EN TRAVAUX LIÉS A L'ÉTAT SANITAIRE DU PARC CLASSE

	Besoins liés aux urgences sanitaires	(en millions d'euros) dont besoins liés au péril sanitaire
Nombre de monuments historiques concernés	4.601	2.767
<i>dont monuments appartenant à l'État</i>	348	248
Coût total des travaux nécessaires	4.508,5	1.873,8
<i>dont coût pour les monuments appartenant à l'État</i>	621,3	416,3
Projection en termes de crédits d'État nécessaires	2.176,2	999,3

Source : direction de l'architecture et du patrimoine, Rapport sur l'état sanitaire du parc immobilier classé au titre des monuments historiques.

Le ministère déplore ainsi que, comparés à la dotation consacrée aux monuments historiques dans son budget en 2002 (182,5 millions d'euros), les besoins uniquement liés au péril se situent dans un rapport de 1 à 10. Ils concernent essentiellement la maçonnerie (pour près de 690 millions d'euros) et la couverture (pour 138 millions d'euros).

Une telle situation conduit votre Rapporteur à s'interroger sur la qualité du suivi de l'état des monuments classés, dont 40 % demeurent inconnus, et sur le choix des interventions réalisées. Si autant de monuments sont en péril, n'est-ce pas

au moins en partie parce que d'autres monuments éventuellement plus prestigieux ou mieux défendus ont absorbé une part trop importante des crédits disponibles ?

B.- LES ARCHITECTES EN CHEF DES MONUMENTS HISTORIQUES ET LES ARCHITECTES DES BATIMENTS DE FRANCE : DES PERSONNAGES-CLÉS AUX STATUTS CONTESTABLES

L'ensemble de ces constats conduit à s'interroger sur le rôle joué par les hommes de l'art qui sont à la fois les prescripteurs et les maîtres d'œuvre des travaux sur le patrimoine protégé.

1.- Des « fonctionnaires » libéraux

Tous les propriétaires publics ou privés de monuments classés ou inscrits et tous les aménageurs entreprenant des opérations dans une zone protégée à un titre ou un autre pour son caractère architectural ou historique sont confrontés, selon les cas, à l'intervention incontournable des ACMH ou des ABF.

a) Statut et fonctions des architectes en chef des monuments historiques

Fonctionnaires recrutés par concours, les 51 ACMH sont aussi des professionnels libéraux inscrits à l'ordre des architectes et travaillant dans les mêmes conditions que leurs collègues privés, sous la seule réserve d'une autorisation pour exécuter des travaux dans le périmètre de visibilité des monuments dont ils ont la charge. Le régime qui leur est applicable est issu de la loi de 1913, de la réorganisation des agences des bâtiments de France en 1946, du nouveau statut issu du décret du 20 novembre 1980⁽¹⁷⁾ et de la refonte des conditions de leur rémunération opérée en 1987⁽¹⁸⁾.

Ils exercent d'abord une mission de conseil auprès de l'État en matière de protection et de surveillance des immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire. Comme mentionné *supra*, ils disposent ensuite d'un monopole pour la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration subventionnés par l'État, entrepris sur les immeubles classés, que ces immeubles appartiennent ou non à l'État, dans la limite de la compétence des ABF pour les travaux d'entretien.

b) Statut et fonctions des architectes des bâtiments de France

Fonctionnaires eux aussi, et régis par le décret du 27 février 1984⁽¹⁹⁾, les 235 ABF sont souvent à la tête des services départementaux du patrimoine. Ils sont chargés de la gestion du patrimoine monumental et rural et notamment, en qualité de maître d'œuvre, des travaux d'entretien sur les monuments historiques ; ils sont responsables de la surveillance des secteurs sauvegardés et de la gestion des abords des monuments historiques et s'occupent de la promotion de la qualité de l'architecture et de l'urbanisme. Les différents avis, simples ou conformes, qu'ils doivent rendre au titre des différentes législations, se chiffrent en milliers chaque année et constituent incontestablement une lourde charge de travail. Hors de leur zone géographique de compétences, ils peuvent aussi exercer à titre libéral, sous réserve d'en avoir obtenu l'autorisation auprès du ministre de la Culture.

Alors que les ACMH exercent, à titre libéral, des activités, tant publiques dans le cadre d'un monopole d'État, que privées, à peu près librement et sans

⁽¹⁷⁾ Décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques.

⁽¹⁸⁾ Décret n° 87-312 du 5 mai 1987 relatif aux honoraires et vacations alloués aux architectes en chef des monuments historiques et aux vérificateurs.

⁽¹⁹⁾ Décret n° 84-145 du 27 février 1984 relatif au statut particulier du corps des architectes des bâtiments de France.

plafonnement des rémunérations, les ABF exercent des activités en principe exclusivement publiques, sauf lorsque, par dérogation et exceptionnellement, ils sont autorisés à avoir des activités libérales privées, dont la rémunération est plafonnée par des règles de cumul.

2.– Entre monopole et conflits d'intérêts

En dépit de ces différences très importantes relatives à leur statut, leur rôle et leur prestige, ACMH et ABF sont confrontés à des problèmes similaires : la mise en cause de leur place dans l'organisation et le fonctionnement de la protection des monuments et la contestation de leur droit au cumul d'activités publiques et privées.

a) Des situations de monopole difficiles à justifier

La loi de 1913 a conduit à confier aux architectes publics la réalisation des travaux sur les monuments classés, dès lors que l'État leur accorde une subvention. Si les principaux intéressés ont expliqué à la Mission qu'ils ne détenaient pas réellement un monopole, dans la mesure où les propriétaires pouvaient toujours se passer de subventions publiques pour échapper à l'obligation de la maîtrise d'œuvre publique – l'obtention de l'autorisation des travaux par les mêmes personnes demeurant incontournable –, le monopole apparaît pourtant bien réel.

Ces monopoles légaux, confiés aux ACMH pour la restauration, aux ABF pour l'entretien, pourraient se justifier si deux conditions au moins étaient réunies : si leur mission d'intérêt général monopolistique nuisait à l'équilibre économique de leur activité et si l'initiative privée était défailante. Or, ni l'une ni l'autre ne sont remplies.

D'une part, comme nous le verrons à propos du risque de conflit d'intérêt, ces architectes publics définissent eux-mêmes les éléments de leurs rémunérations et sont autorisés, plus largement pour les ACMH que pour les ABF, à exercer parallèlement leur profession à l'égard d'une clientèle publique ou privée, qu'il s'agisse de monuments historiques ou pas.

D'autre part, si l'initiative privée, dans ce domaine, était défailante en 1913 et encore au lendemain de la seconde guerre mondiale, elle ne l'est plus depuis plusieurs décennies dans la mesure où de nombreux architectes spécialisés (environ 600) sont sortis du Centre des hautes études de Chaillot. Aucune raison ne permet de penser que l'élargissement du vivier dans lequel seraient choisis, en toute clarté, les architectes apporterait des garanties inférieures à celles actuellement obtenues, en termes de coûts comme en termes de résultats.

b) L'omniprésence du risque de conflits d'intérêts

Le cumul des compétences de conseillers de l'État et de maîtres d'œuvre obligatoires, dès lors qu'il y a le moindre financement public, pour les travaux sur les monuments classés rend les ACMH à la fois juges et parties : il n'y a aucune

mise en concurrence ; l'ACMH conseille la réalisation de gros travaux dont il se voit ensuite confier la maîtrise d'œuvre ; il peut proposer à tout moment des modifications par avenants, que le maître d'ouvrage (dont l'ACMH est le conseiller, si c'est l'État) ne peut discuter en opportunité, et qu'il peut seulement refuser pour insuffisance de crédits, avec les blocages en résultant ; les services de l'État sont très respectueux des avis rendus par l'ACMH et n'exercent qu'un contrôle restreint sur les études, les marchés, les avenants et les paiements des travaux qu'ils réalisent ; les maîtres d'ouvrage sont entièrement dépendants des ACMH pour obtenir l'étude et l'avis préalable nécessaires aux travaux et à l'octroi des aides de l'État, mais aussi européennes et des collectivités territoriales.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 38 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain⁽²⁰⁾, les ABF pouvaient cumuler leurs activités de fonctionnaires avec l'exercice libéral de leur métier d'architecte, y compris dans leur circonscription, sous réserve d'une autorisation ministérielle. Le nouveau texte interdit ce type d'activités dans l'aire géographique de leur compétence administrative. Avant 2001, l'ABF pouvait donc autoriser des travaux d'entretien sur un monument classé ou des travaux de tous ordres sur un monument inscrit ou situé dans une zone protégée et être ensuite chargé, par leur propriétaire, de la maîtrise d'œuvre de ces travaux. Le conflit d'intérêts était évident. Si la loi dite « SRU » constitue un progrès, elle ne supprime pas tous les risques, dans la mesure où il est toujours possible à un ABF de conseiller à un propriétaire de choisir l'ABF d'une circonscription voisine pour la maîtrise d'œuvre de travaux qu'il a autorisés, à charge pour son collègue de lui rendre la pareille. Les membres de la Mission ont constaté l'existence de telles pratiques.

ABF et ACMH sont eux-mêmes en situation de conflit d'intérêts puisque la frontière entre leurs compétences exclusives respectives à l'égard des monuments historiques est en grande partie définie par la nature budgétaire des crédits utilisés : aux ABF les travaux dits d'entretien, couvrant aussi les réparations et d'éventuelles grosses réparations, financés sur crédits de fonctionnement ; aux ACMH les travaux de réparation et de restauration payés sur crédits d'investissement. L'enjeu de tout déplacement de la frontière dans l'application de cette règle est clairement, pour les ACMH, un gain ou une perte d'honoraires.

⁽²⁰⁾ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

3.- Des rémunérations peu lisibles

Le cumul de fonctions des architectes publics se traduit par un cumul de rémunérations, qui prennent la forme d'honoraires publics ou privés pour les ACMH, d'un traitement et d'honoraires à titre libéral pour les ABF. Outre la caractère contestable de tels cumuls, plafonnés, dans une certaine mesure, pour les seuls ABF, il faut souligner le manque de transparence sur le niveau réel des rémunérations pourtant touchées par des fonctionnaires de l'État, et en grande partie sur fonds publics.

a) En ce qui concerne les architectes en chef

Les ACMH sont rémunérés par des vacations perçues au titre de leur mission de conseil auprès de l'État, par des forfaits négociés pour les études préalables et des honoraires en pourcentage du prix des travaux projetés pour la responsabilité de maître d'œuvre. La Cour des comptes estime à 320.000 euros la moyenne annuelle des rémunérations perçues par les ACMH entre 1995 et 1999.

Elle s'étonne, et s'inquiète à juste titre, de « *la méconnaissance que le ministère de la Culture a des honoraires qu'il paye aux ACMH pour les travaux qu'ils conduisent sur les monuments historiques que lui affecte l'État et, a fortiori, des conditions générales dans lesquelles fonctionnent leurs agences.* » Elle a obtenu, non sans mal, des données portant sur les vacations et les honoraires perçus au titre des études et des travaux pour lesquels le ministère de la Culture était maître d'ouvrage. Après avoir souligné la faiblesse des vacations versées (moins de 206.000 euros pour les cinq exercices 1995 à 1999), la Cour note que les honoraires bruts ont évolué globalement entre un minimum de 14,3 millions d'euros en 1996 et un maximum de 19,4 millions d'euros en 1998.

L'analyse des situations individuelles met en évidence de fortes disparités : une douzaines d'ACMH a perçu des honoraires de l'ordre de 91.500 à 122.000 euros par an ; quelques uns perçoivent régulièrement des honoraires bruts d'environ 610.000 euros par an, voire nettement supérieurs. L'absence de données fiables sur l'ordre de grandeur de la marge nette, après déduction de tous leurs frais d'agence, que les ACMH dégagent sur les honoraires bruts versés par le ministère de la Culture, rend impossible le calcul de leur rémunération brute découlant de cette partie de leurs activités. Le taux de marge de 20 % avancé par la direction de l'architecture et du patrimoine apparaît irréaliste à la Cour des comptes, tant au regard des charges pesant réellement sur les agences concernées qu'au vue des résultats en termes de revenus qu'il induirait.

Ces rémunérations « publiques », directement liées à l'exercice de leur monopole, seraient à compléter par les honoraires perçus pour leurs activités libérales, dont le montant est totalement ignoré par le ministère de la Culture. Aussi les chiffres de rémunérations globales avancées par les représentants de la Compagnie des ACMH lors de leur audition par la MEC apparaissent largement sous-évalués.

b) En ce qui concerne les architectes des bâtiments de France

En plus de leur traitement de fonctionnaires, les ABF qui exercent une activité libérale reçoivent des honoraires à ce titre. Il faut toutefois souligner que, même avant l'entrée en vigueur de la loi dite « SRU », seul le quart environ des ABF avait des activités de ce type : la Cour observe que trente-trois ABF seulement ont fait une déclaration d'activités privées pour les trois exercices 1997, 1998 et 1999.

Les honoraires perçus à ce titre cumulés au traitement des ABF sont plafonnés après déduction forfaitaire de 3.800 euros et sur la base d'une marge nette théorique de 25 %. La Cour estime que cette marge est sous-évaluée dans la mesure où les agences des ABF n'ont pas à supporter les coûts de revient habituels des agences privées d'architectes (pas de prospection commerciale, pas de projets sans suite non rémunérés, pas d'équipe salariée significative, pas de frais de locaux professionnels lorsqu'ils exercent dans leur logement, souvent de fonction).

Surtout, elle observe que le temps que les ABF consacrent à leurs activités libérales est soustrait à leurs missions publiques, car il est illusoire d'affirmer que la conduite de travaux lourds n'a pas d'incidence sur l'exécution des tâches publiques, bien que ce soit une condition à l'autorisation du cumul d'activités.

C.- UN SYSTEME AUSSI PEU DEMOCRATIQUE QUE PEU TRANSPARENT

En plus des opacités relatives au statut des architectes publics, les décisions qu'ils prennent sont particulièrement mal perçues par les propriétaires, privés comme publics. Indépendamment du fond, dont la plupart des acteurs reconnaît qu'il traduit une compétence incontestable de ces professionnels, c'est surtout sur la forme qu'elles sont critiquées.

Pendant l'examen des dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité (voir *infra*), notre collègue Maurice Leroy traduisait, avec un certain optimisme, un sentiment largement partagé en se réjouissant de la prochaine « *fin du pouvoir de " droit divin " des ABF* »⁽²¹⁾.

1.- Des procédures peu ou mal contrôlées

Si les compétences des ACMH et des ABF sont larges, elles sont nettement renforcées, dans les faits sinon en droit, par la faiblesse des contre-pouvoirs susceptibles de les limiter. Ils existent pourtant, en amont comme en aval.

a) Des maîtres d'ouvrage absents

Lors de leur audition par la Mission, les ACMH eux-mêmes se sont plaints de l'extrême discrétion des maîtres d'ouvrage, auxquels devraient normalement revenir le choix de l'usage des monuments protégés et des entreprises chargées des travaux. Le fait que la maîtrise d'ouvrage soit, par une interprétation extensive de la loi de 1913, très fréquemment confiée à l'État n'améliore pas la situation dans la

⁽²¹⁾ Maurice LEROY, « Architectes des bâtiments de France : vers la fin du " droit divin " ! », L'Élu local, février 2002, n° 265.

mesure où les services de conservation régionale des monuments historiques (CRMH), qui en sont chargés, se retrouvent submergés.

À la suite du rapport de M. Rémi Labrusse, le sénateur Gaillard s'interroge sur le nombre et la qualification des personnels des CRMH en charge des tâches de maîtrise d'ouvrage. Ils sont seulement 233 répartis dans les différentes régions, chacun s'occupant en moyenne de soixante opérations alors que peu d'entre eux possèdent une véritable formation comptable. Cette qualification relative accroît certainement la déférence déjà signalée vis-à-vis des décisions des architectes, tandis que le manque, au moins relatif, de personnels empêche un suivi attentif des opérations, si bien que, très souvent, les dépassements de coûts par rapport à ceux prévus par les architectes ne sont pas sanctionnés alors qu'ils pourraient l'être lorsqu'ils sont de la responsabilité de l'architecte.

Quant aux propriétaires autres que l'État, ils s'en remettent volontiers à la maîtrise d'ouvrage publique, car elle leur évite d'avoir à avancer le prix des travaux, et mettent rarement en œuvre la possibilité qui leur est offerte, en cas de désaccord, de solliciter auprès de la DRAC un changement d'ACMH, alors que le ministre peut le leur accorder.

b) Le manque d'indépendance des vérificateurs et des inspecteurs

La discrétion des maîtres d'ouvrage est d'autant plus regrettable, qu'il n'existe pas de contrôleurs efficaces du travail effectué par les maîtres d'œuvre. Alors que les ACMH voient dans le contrôle *a priori* mené par les inspections compétentes une source de ralentissement des procédures et souhaitent l'application d'un contrôle *a posteriori* de droit commun, il apparaît en fait que ces contrôles ne sont pas particulièrement sévères et manquent nettement d'indépendance.

Deux types de contrôles sont effectués : celui conduit par les inspecteurs généraux des monuments historiques, lequel porte sur les opérations dont la réalisation est proposée par les ACMH, et celui des vérificateurs des monuments historiques (VMH), concentré sur la vérification de la facturation et de la comptabilité des travaux.

Les inspecteurs généraux des monuments historiques sont des ACMH qui cumulent leurs fonctions avec une double mission d'avis sur les projets de leurs collègues et de contrôle scientifique et technique de leur exécution, et participent aux travaux de la commission supérieure des monuments historiques. En plus de leurs autres rémunérations, ils perçoivent à ce titre, sans aucune base normative, des vacances mensuelles de l'ordre de 1.700 euros. Même si des efforts sont réalisés pour éviter les inspections croisées, ces inspecteurs ont naturellement les mêmes intérêts que leurs collègues et défendent spontanément leur large impunité.

La situation des vérificateurs, qui a été vivement critiquée par la Cour des comptes, n'est pas non plus dépourvue de toute ambiguïté. Ils sont également une dizaine de fonctionnaires libéraux, qui cumulent leur travail au sein de la maîtrise d'œuvre publique, avec des tâches similaires menées à titre privé. Leurs fonctions à titre privé sont fréquemment effectuées à l'égard des mêmes intervenants, dans des opérations différentes, voire dans les mêmes opérations que celles pour lesquelles ils exercent leur mission publique. Indépendamment de l'intérêt de maintenir l'existence d'un tel corps spécialisé qui n'intervient que sur les opérations relatives aux monuments historiques, se pose donc directement la question de leur manque d'indépendance vis-à-vis des maîtres d'œuvre, alors même que cette indépendance est présentée comme la justification essentielle de leur existence.

Enfin, les ABF ne disposent à ce jour d'aucune inspection réellement chargée de contrôler la qualité de leur travail, ce qu'ils regrettent eux-mêmes. Depuis qu'ils sont rattachés au ministère de la Culture, c'est-à-dire depuis 1996, ils ne relèvent plus de l'inspection qui était compétente lorsqu'ils étaient sous la tutelle du ministère de l'Équipement. Il existe une inspection générale de l'architecture et du patrimoine, mais un seul de ses six membres est architecte-urbaniste en chef de l'État. Aussi le contrôle est-il exclusivement administratif et dépourvu d'une réelle approche qualitative.

2.– Des décisions aux fondements peu clairs, mais difficilement contestables

Les décisions et les réalisations des ACMH et des ABF échappent donc à un réel contrôle, qu'il soit le fait des maîtres d'ouvrage ou d'une inspection indépendante. Elles apparaissent pourtant souvent arbitraires et demeurent très difficiles à remettre en cause⁽²²⁾.

a) Un défaut certain de concertation

L'ensemble des propriétaires publics et privés déplore le manque de concertation en amont des décisions prises par les architectes. En particulier, les avis rendus par les ABF au titre des différentes législations de protection du patrimoine sont ressentis comme largement arbitraires.

La loi du 7 janvier 1983⁽²³⁾ a pourtant créé un outil destiné à favoriser la concertation. Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) sont créées à l'issue d'un long processus d'études, lequel conduit à l'élaboration d'un projet soumis à de nombreuses consultations. L'ABF est étroitement associé à ces procédures, dont il assure le suivi avec la municipalité et les chargés d'études. Le cahier des charges de la zone regroupe une série de prescriptions que l'ABF doit respecter lorsqu'il est amené à donner un avis conforme sur tous travaux de construction, de démolition, de déboisement ou de modification de l'aspect des immeubles ou du paysage dans la zone. Les aménageurs publics et privés entendus par votre Rapporteur ou par la Mission ont pourtant évoqué des cas dans lesquels un nouvel ABF conteste ouvertement le contenu du cahier des charges élaboré avec la participation de son prédécesseur et refuse de respecter ses prescriptions. L'existence d'un tel cahier des charges présente pourtant l'avantage de donner une prévisibilité aux avis de l'ABF et de faciliter le travail de préparation des projets d'aménagement.

⁽²²⁾ Voir en annexe 4, page 181, le tableau de synthèse des différentes procédures.

⁽²³⁾ Articles 70 à 72 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

La loi du 4 août 1962 ⁽²⁴⁾, dite « loi Malraux », qui fonde les secteurs sauvegardés, ne prévoit pas un aussi haut degré de concertation préalable, même si le plan de sauvegarde et de mise en valeur fait l'objet d'une enquête publique. Le rôle de l'ABF est particulièrement important puisqu'il assure la surveillance générale du secteur sauvegardé et dispose d'une compétence d'avis conforme sur toutes les autorisations d'urbanisme. Il dispose d'une grande marge de manœuvre pour juger de la conformité des demandes d'autorisation aux dispositions du plan de sauvegarde.

Dans le cadre de la législation relative aux abords de monuments historiques ⁽²⁵⁾, les avis de l'ABF sont encore moins encadrés, dans la mesure où il est seul juge en matière d'autorisation dans la zone de 500 mètres qui entoure chaque monument classé ou inscrit, c'est-à-dire, finalement, dans presque tous les centres-villes anciens, même si la création d'une ZPPAUP entraîne l'abandon de la zone des 500 mètres.

Les ABF entendus par la Mission ont affirmé faire des efforts pour expliquer leurs décisions et discuter avec les aménageurs. Il semble que ce souci pédagogique ne soit pas encore partagé par tous les membres de leur corps.

En outre, les prescriptions relatives à la restauration ou à l'entretien des monuments classés ou inscrits ne sont pas susceptibles d'appel, alors même qu'elles conditionnent l'autorisation et le subventionnement des travaux.

b) Des décisions difficiles à contester

De même que les procédures les plus récentes accordent une plus grande place à la concertation en amont et à un certain encadrement de la marge de choix de l'ABF, les possibilités de contester leurs avis ont été progressivement renforcées. Elles demeurent assez peu utilisées et conduisent rarement à l'infirmité de l'avis de l'ABF.

La loi du 28 février 1997 ⁽²⁶⁾ a ouvert au maire ou à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire la possibilité d'exercer un recours contre l'avis de l'ABF pris dans le cadre de l'une des législations précitées. La loi relative à la démocratie de proximité ⁽²⁷⁾ étend ces voies de recours : désormais le pétitionnaire, c'est-à-dire la personne qui demande le permis de construire, peut exercer le même recours contre tout refus d'autorisation des travaux émanant de l'ABF. Dans tous les cas, c'est le préfet de région qui émet, après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS), un avis qui se substitue à celui de l'ABF.

MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE D'APPEL CONTRE LES AVIS DES ABF DEVANT LA CRPS

Nombre de recours contre les avis des ABF	Avis confirmé par la CRPS	Avis infirmés par la CRPS	Avis confirmés par le préfet	Avis infirmés par le préfet
--	--------------------------------------	--------------------------------------	---	--

1999-2000 ⁽¹⁾

(24) Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière ; il existe actuellement 95 secteurs sauvegardés.

(25) Issue des articles 13 bis et 13 ter de la loi de 1913 précitée.

(26) Article 2 de la loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés.

(27) Article 112 de la loi n° 2002-276 du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

26 dont 4 irrecevables	18	4	16	6
		2001		
14 dont 3 irrecevables	9	2	7	4
		2002		
6 dont 3 irrecevables	3	0	(nd) ⁽²⁾	(nd) ⁽²⁾

(1) Les CRPS n'ont commencé à fonctionner qu'en juin 1999.

(2) Cette information n'était pas disponible fin mars 2003.

Source : direction de l'architecture et du patrimoine.

L'essentiel des recours a porté sur des projets situés dans les abords de monuments historiques, quatre seulement étant relatifs à des projets inclus dans une ZPPAUP. Seuls trois dossiers ont été déférés à la demande de maires contre un avis favorable de l'ABF, tous les autres concernaient des avis défavorables. On observe que le préfet suit le plus souvent, mais pas systématiquement, l'avis de la CRPS et que les avis de l'ABF sont confirmés dans les trois quarts des cas.

Plus de 20 % des dossiers ont été jugés irrecevables car ils portaient sur des déclarations de travaux ou des certificats d'urbanisme, qui ne font pas partie des cas prévus par la loi. Ils montrent le besoin de débats sur des procédures dont les décisions sont importantes pour les pétitionnaires. L'élargissement opéré en 2002 va incontestablement dans le bon sens, mais les décrets d'application n'ont pas encore été pris

Néanmoins, les aménageurs entendus par votre Rapporteur ont évoqué le caractère délicat de tels recours contre les avis rendus par des architectes auxquels le requérant sera amené à présenter d'autres projets dans l'avenir. Pour éviter d'éventuelles « représailles », sous la forme de nouveaux avis défavorables, l'aménageur préférera souvent éviter le recours.

3.- Un impact évident sur les coûts

L'impact des procédures de préservation du patrimoine sur le coût des travaux présente deux aspects : un effet direct, lié à la rétribution des ACMH et des VMH, un effet indirect, induit par le choix des entreprises chargées des travaux.

a) Des honoraires élevés

Les études préalables sont rémunérées en fonction du temps passé, à partir d'un prix par jour de 200 euros. Le pourcentage de rémunération des études de projet s'échelonne suivant le coût des travaux pour une note de complexité moyenne, entre 7 % et 10,2 %, selon le ministère de la Culture. Celui-ci indique, à titre de comparaison, que le barème établi par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques pour les constructions neuves va de 9 % à 13 %.

Le niveau des honoraires versés aux ACMH pour leurs fonctions de maître d'œuvre public est calculé en tenant compte du montant prévisionnel des travaux, du niveau de complexité et des conditions éventuelles d'intervention d'un spécialiste. Les taux appliqués au montant des travaux sont fixés par l'arrêté du 5 juin 1987 des ministres chargés du budget et de la culture. Il existe sept niveaux de montants prévisionnels et trois niveaux de complexité : les taux vont de 5,64 % pour les travaux supérieurs à 2,55 millions d'euros de faible complexité à 11,51 % pour des travaux très complexes d'un montant inférieur à 85.000 euros. Peuvent aussi s'appliquer des coefficients de réfaction (de 0,7 ou 0,4) lorsque l'ACMH confie une partie de ses missions à un spécialiste ou un coefficient de sujétion (de 1,2 au maximum) dans des cas exceptionnels.

L'Inspection générale des finances a établi à 13,1 % le taux moyen des honoraires bruts des ACMH. Contrairement à l'avis du ministère de la Culture, la Cour des comptes estime que ce taux est très élevé. Il résulte en particulier de l'absence de dégressivité des honoraires au-delà de 2,55 millions d'euros de travaux. Le chiffre de 13 % donné à titre de comparaison par le ministère n'apparaît pas pertinent : il a été critiqué par plusieurs ministères ainsi que par la commission centrale des marchés, et ne valait que pour des travaux inférieurs à 460.000 euros, alors que les projets portant sur les monuments historiques sont très souvent plus élevés. Le taux moyen des honoraires des ACMH est même porté à 15,6 %, en incluant l'effet du coefficient de complexité.

En outre, la Cour des comptes souligne, à juste titre, qu'il convient d'y ajouter les honoraires versés au VMH, d'environ 1,5 %, puisque les autres architectes prennent en charge le coût de leurs économistes-mètres. Elle en conclut que des taux supérieurs à 17 % sont anormalement élevés au regard de ceux pratiqués habituellement par les architectes libéraux, lesquels évoluent entre 7 % et 10 % pour des opérations comparables à celles confiées aux ACMH.

Si l'on suit les analyses de la Cour des comptes, l'intervention d'un ACMH dans le cadre de sa fonction de maîtrise d'œuvre monopolistique entraînerait donc des surcoûts de l'ordre de 7 % à 10 %, surcoûts payés à la fois par l'État qui accorde une subvention souvent à un niveau important, et par le propriétaire, quel qu'il soit. Ces surcoûts sont d'autant plus contestés que les propriétaires ont l'impression que les ACMH favorisent le découpage des opérations en tranches, car leur taux de rémunération est alors plus élevé, et se plaignent souvent de leur absence, ainsi d'ailleurs que de celle des ABF, sur les chantiers. Ils laisseraient souvent aux

entreprises chargées des travaux une grande latitude et leur feraient entièrement confiance en matière d'exécution de leur projet.

b) Le problème du choix des entreprises

Si les architectes peuvent se reposer sur les entreprises chargées des travaux, c'est que celles-ci sont souvent très compétentes en matière d'intervention sur les monuments historiques et facturent leurs prestations à un niveau qui justifie un grand sérieux.

En principe, le choix des entreprises revient au maître d'ouvrage, public ou privé. Dans les faits, et indépendamment des nombreux cas dans lesquels la maîtrise d'ouvrage est prise en charge par l'État, le choix des entreprises est limité par les prescriptions qualitatives émises par l'ACMH en cas de restauration et l'ABF pour les travaux d'entretien. Ceux-ci exigent que les travaux soient effectués conformément à certaines règles techniques qui respecteront les données historiques du monument concerné. Aussi, s'il veut obtenir une subvention ou un avis favorable, le propriétaire est vivement incité à faire appel à des entreprises spécialisées dans la mise en œuvre de ces techniques. Il n'existe, certes, aucun agrément habilitant telle ou telle entreprise à intervenir sur des monuments historiques, mais, en pratique, les entreprises susceptibles de réaliser les travaux prescrits sont peu nombreuses, et appliquent des tarifs qui traduisent la rareté de leur savoir-faire.

Lorsque la maîtrise d'ouvrage est publique, le code des marchés publics s'applique normalement. Les qualifications requises par l'appel d'offre, qui est le plus souvent ouvert, suffisent à exclure un grand nombre d'entreprises. Les représentants des entreprises de travaux publics auditionnées par votre Rapporteur ont mis en avant les difficultés qu'il y a à se porter candidat pour intervenir sur un monument historique sans pouvoir attester d'une expérience dans ce domaine, attestation rendue impossible par l'exclusion automatique de ce type d'appel d'offre. Le système fonctionne en vase clos, ce qui est préjudiciable à une véritable mise en concurrence et au niveau des prix, sans assurer forcément une excellente qualité des entreprises, certaines tirant profit d'expériences passées alors même que leur personnel a été entièrement renouvelé.

Les entreprises spécialisées dans la restauration des monuments historiques n'ont pas caché à votre Rapporteur que leurs prix étaient souvent de 20 à 30 % supérieurs à ceux pratiqués par des entreprises ordinaires. Elles expliquent cette situation par la qualité des matériaux utilisés et la formation spécifique de leurs personnels. Elles déplorent que les collectivités publiques, longtemps leurs clients presque exclusifs, choisissent de plus en plus souvent le moins disant au détriment du mieux disant qu'elles défendent. Les différences de prix et les efforts réalisés par de nombreux artisans pour sensibiliser et former leurs ouvriers aux techniques traditionnelles ne sont pas étrangers à cette évolution.

II.– LES ABUS CONSTATES DOIVENT ETRE COMBATTUS

Si certaines dispositions de la loi relative à l'archéologie préventive ont suscité des réactions immédiates et vives, le fonctionnement des procédures de protection du patrimoine immobilier est lui aussi très contesté, même si c'est de manière plus diffuse. Les quelques modifications ponctuelles signalées n'ont pas suffi à mettre un terme au sentiment d'arbitraire qu'éprouvent les aménageurs et aux abus de tous ordres constatés. Une réforme plus large, qui prendrait en compte les différents niveaux de responsabilité et les questions financières, doit être entreprise afin que la protection du patrimoine, parfaitement légitime quant à ses objectifs, retrouve une transparence nécessaire.

A.– APPLIQUER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE EN MATIERE PATRIMONIALE

L'État est actuellement présent à tous les niveaux dans les procédures de protection du patrimoine, ce qui conduit à des conflits d'intérêts et à une dispersion de ses interventions. Une nouvelle répartition des compétences apparaît nécessaire : l'État se recentrerait sur ses missions régaliennes et sur la protection des monuments classés, les régions pourraient prendre en charge l'inscription à l'inventaire supplémentaire et la protection des bâtiments inscrits, tandis que la responsabilité des travaux eux-mêmes serait logiquement confiée aux propriétaires.

1.– Recentrer l'État sur ses missions régaliennes et améliorer les conditions de leur exercice

La prise en charge systématique par l'État de la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux subventionnés réalisés sur des monuments classés n'est plus justifiée. En revanche, son rôle demeure absolument essentiel en ce qui concerne la fixation des règles et le contrôle de leur application.

Seul l'État peut être chargé d'établir les conditions dans lesquelles les bâtiments sont inscrits ou classés, ainsi que les mesures de protection induites par l'inscription ou le classement. Il est en revanche envisageable de charger une collectivité territoriale de la mise en œuvre de ces règles. Votre Rapporteur pense que, étant donné l'importance historique ou artistique des monuments classés, l'ampleur de leurs retombées touristiques et le volume de crédits nécessaires à leur restauration et leur entretien, il est nécessaire de laisser à l'État l'ensemble des compétences sur ces monuments, notamment la décision de classement et le subventionnement des travaux, la maîtrise d'ouvrage devant, en revanche, être confiée au propriétaire.

Le contrôle du respect des autorisations de travaux en matière patrimoniale, qu'il soit effectué par l'ACMH sur les travaux de restauration de monuments classés ou par l'ABF dans les autres cas, entre directement dans le champ des missions régaliennes de l'État.

Il lui revient aussi de fixer les différentes phases de la procédure relative à la réalisation des travaux⁽²⁸⁾. Celles-ci pourraient certainement être allégées afin de

⁽²⁸⁾ Voir annexe 3, p. 179.

réduire leur durée globale. Comme elles sont, pour l'essentiel, de nature réglementaire, la MEC suggère au ministère de la Culture de mettre en place un groupe de travail chargé d'analyser l'intérêt des différentes étapes et de réfléchir aux moyens de grouper ou de supprimer certaines d'entre elles. Plusieurs ministères, comme celui de l'agriculture, se sont déjà dotés d'un groupe de travail dont la mission est d'alléger les procédures préalables à l'octroi d'aides et de suivi de leur utilisation.

Le recentrage des missions de l'État, et donc des ABF, sur leurs missions régaliennes justifierait une réorganisation des services. L'ABF pourrait devenir un personnage-clé au sein d'un service départemental qui regrouperait le service départemental de l'architecture et du patrimoine et les services chargés de missions d'urbanisme au sein des actuelles directions départementales de l'équipement. Dans la mesure où les procédures d'urbanisme et celles relatives à la protection du patrimoine sont étroitement liées, ce rapprochement de compétences semble particulièrement utile à votre Rapporteur. Il permettrait de coupler systématiquement les démarches des pétitionnaires, qui auraient ainsi un unique interlocuteur.

La MEC juge particulièrement nécessaire d'élargir encore les possibilités de recours contre les différents avis de l'ABF, ouvertes par la loi du 28 février 1997 précitée et accrues par la loi relative à la démocratie de proximité. Elle suggère que le recours puisse être exercé par le maire ou l'autorité chargée de délivrer le permis de construire, par le pétitionnaire, mais aussi par toute personne ayant intérêt à agir. Seraient particulièrement concernées les associations de propriétaires et de défense du patrimoine, ainsi que les personnes habitant dans une zone protégée pour son intérêt patrimonial. Afin d'améliorer les conditions d'application de ce droit de recours, la composition de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, qui doit être consultée par le préfet, devrait être revue pour accroître le nombre de titulaires d'un mandat électif.

Toujours dans le but de combattre une tendance à l'abus de pouvoir observée par les membres de la MEC chez certains ABF, ils proposent que soient renforcées leurs obligations statutaires de mobilité. Dans ce cadre, le temps passé dans un même département pourrait être limité.

2.- Réfléchir à la décentralisation, au profit des régions, des compétences relatives aux monuments inscrits, afin de dynamiser la politique patrimoniale

Le « rapport Bady »⁽²⁹⁾ propose de transférer aux régions la conduite des opérations d'inventaire des monuments et richesses artistiques de la France, c'est-à-dire la programmation et la coordination des équipes qui en sont chargées, ainsi que les crédits correspondants, cette mesure devant donner un nouveau souffle à des opérations actuellement en perte de vitesse. L'administration de l'inventaire, service de l'État déconcentré au niveau régional, deviendrait ainsi un service territorial sous l'autorité des collectivités régionales.

⁽²⁹⁾ Pour une politique nationale du patrimoine (État, collectivités territoriales et secteur privé), *rapport de la commission « Patrimoine et décentralisation », présidée par M. Jean-Pierre BADY, novembre 2002.*

Dans une logique de transfert des compétences par blocs, votre Rapporteur propose d'étudier la possibilité de leur confier aussi, à titre d'expérimentation optionnelle, les compétences d'inscription d'immeubles à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et de participation aux travaux d'entretien et de restauration nécessaires à la conservation de ces immeubles, les crédits afférents leur étant transférés. La plus grande proximité entre propriétaire et source de subvention permettrait d'accélérer les procédures, notamment en réduisant le nombre des co-financements. Les inventaires supplémentaires, devenus régionaux, pourraient ainsi mieux prendre en compte le patrimoine de chaque terroir et de chaque territoire, auquel les mesures actuelles d'inscription, prises au niveau national, ne sont pas toujours assez sensibles.

Cette solution lui semble plus cohérente que celle, devenue caduque sans avoir été mise en œuvre, inscrite à l'article 111 de la loi relative à la démocratie de proximité. Ce dernier visait à permettre aux collectivités locales, sans préciser leur niveau, d'exercer, à titre expérimental, les compétences de l'État en matière de conduite de l'inventaire, d'instruction des mesures de classement des monuments historiques et d'inscription à l'inventaire supplémentaire, de participation aux travaux d'entretien et de réparation sur les immeubles inscrits, et d'autorisation de travaux sur ces immeubles et dans leur champ de visibilité.

Comme expliqué *supra*, votre Rapporteur pense que toutes les décisions relatives aux monuments classés doivent être laissées à l'État, tandis que celles portant sur les monuments inscrits peuvent être décentralisées. Néanmoins, il ne lui semble pas pertinent de confier les autorisations de travaux à la région : l'ABF, fonctionnaire d'État compétent dans un département, doit conserver son rôle d'avis.

3.– Rendre au propriétaire toute sa place

Le fonctionnement actuel de l'administration du patrimoine conduit à n'accorder au propriétaire qu'une place restreinte, en particulier lorsque les travaux qui sont menés sur ses biens bénéficient d'une subvention de l'État. Le fait que celui-ci se charge alors presque automatiquement de la maîtrise d'ouvrage déresponsabilise le propriétaire.

Actuellement, la part des travaux de restauration de monuments historiques classés n'appartenant pas à l'État, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le propriétaire, représente 36 % du montant des moyens consacrés par l'État à la restauration de ces monuments. Cette procédure consistant à confier au propriétaire le soin de faire exécuter les travaux est prévue par la loi de 1913 modifiée par la loi du 12 juillet 1985 dite « MOP »⁽³⁰⁾.

En fait, le propriétaire du bâtiment accepte le plus souvent volontiers de se dessaisir de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, car cela le dispense d'avoir à effectuer l'avance des fonds nécessaires à la réalisation des travaux en attendant que l'État ne lui verse la subvention accordée. Ce versement doit en principe être

(30) Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

effectué dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle le dossier d'instruction a été déclaré complet, ce qui est déjà long, mais il peut même ne pas avoir lieu du tout s'il s'avère que l'administration n'est pas en mesure d'attribuer la subvention demandée, faute, par exemple, de crédits suffisants. Dans ces conditions, le propriétaire a tout intérêt à confier la maîtrise d'ouvrage à l'État, ce qui assure que la subvention sera versée et qu'il aura seulement à payer la différence entre le coût total et celle-ci.

La MEC estime donc qu'il faudrait favoriser la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage par le propriétaire, notamment en apportant une solution à ces difficultés de financement, par exemple en assurant le versement de la subvention sous forme d'acomptes réguliers. Elle approuve la proposition formulée dans le rapport de la commission « Patrimoine et décentralisation » visant à reconnaître la qualité de maître d'ouvrage à tous les propriétaires, qu'ils soient publics ou privés, tout en leur permettant de la déléguer par exemple à la conservation régionale des monuments historiques, qui serait alors prestataire de services à titre onéreux, ou de recourir à des cabinets privés d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. À terme, les collectivités se doteraient d'un service territorial, d'une agence ou d'une société d'économie mixte pour assurer plus directement la maîtrise d'ouvrage. Des dispositions transitoires financières pourraient être prévues pour les petites collectivités et les propriétaires privés, afin de leur donner les moyens d'exercer cette tâche. Les mesures complémentaires destinées à aider les propriétaires privés (création d'un *vade-mecum* de la maîtrise d'ouvrage, développement de la formation des propriétaires privés) semblent aussi très utiles.

Votre Rapporteur propose d'aller plus loin en réfléchissant à la possibilité de permettre à des services de collectivités, notamment aux régions ayant reçu compétences en matière de monuments inscrits, mais aussi éventuellement aux départements, voire aux communes, d'assurer la maîtrise d'ouvrage de travaux sur monuments classés appartenant à une autre collectivité locale ou à un propriétaire privé, sur délégation de celle-là ou de celui-ci. La collectivité chargée de la maîtrise d'ouvrage serait rémunérée pour cette mission : une telle possibilité est de nature à favoriser le développement de services territoriaux dans ce domaine, tout en aidant le propriétaire (personne privée ou petite commune, par exemple) à trouver un maître d'ouvrage délégué de proximité.

B.- ASSURER UN MEILLEUR ENCADREMENT DE LA MAITRISE D'ŒUVRE

Actuellement, les maîtres d'œuvre, qui appartiennent à des catégories peu nombreuses et en situation de monopole, disposent d'une large marge de manœuvre à cause de l'absence des maîtres d'ouvrage. La nouvelle répartition des compétences proposée vise notamment à responsabiliser davantage ces derniers. Leurs relations avec les maîtres d'œuvre doivent trouver un meilleur équilibre.

1.- Concentrer la maîtrise d'œuvre de l'ABF sur l'entretien du patrimoine de l'État

Actuellement, les ABF déterminent et dirigent les travaux d'entretien et de réparation ordinaires à exécuter sur les immeubles classés lorsque la maîtrise d'ouvrage est confiée aux services du ministère de la Culture ou que les propriétaires reçoivent un aide l'État. Parallèlement, ils doivent donner plusieurs milliers d'avis par an sur des autorisations de travaux et contrôler les travaux effectués sur les édifices inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

La MEC estime que, pour garantir que les ABF consacrent tout le temps nécessaire à l’accomplissement des missions régaliennes qui sont les leurs (avis au titre des différentes législations de protection du patrimoine et contrôle de la conformité des travaux aux autorisations accordées), il convient de limiter au maximum leurs autres activités. Ainsi, il lui semble utile d’interdire aux ABF l’exercice de toute maîtrise d’œuvre à titre libéral, y compris hors du département où ils remplissent leurs missions régaliennes, et de centrer leur rôle de maîtres d’œuvre publics sur les travaux d’entretien relatifs aux bâtiments classés ou inscrits dont l’État est propriétaire. Le maintien de cette fonction leur permettra de rester en contact direct avec l’exercice de leur profession, sans être surchargés par ce type de travail. L’ensemble des travaux d’entretien portant sur des bâtiments de l’État protégés au titre des monuments historiques pourrait être confié à leur maîtrise d’œuvre, alors que leur compétence est actuellement limitée à ceux appartenant au ministère de la Culture. Ils pourraient même être autorisés à prendre en charge des travaux de restauration sur le patrimoine monumental de l’État. Ce recentrage de leurs missions doit permettre d’améliorer l’état du patrimoine de l’État, qui est particulièrement dégradé.

En cas de circonstances exceptionnelles, comme la tempête de la fin de l’année 1999, les ABF pourraient être autorisés, de manière dérogatoire, à exercer la maîtrise d’œuvre de travaux d’entretien sur des monuments historiques, dans la mesure où le volume des travaux à conduire d’urgence ne pourrait être satisfait par les architectes libéraux compétents ou par ceux des collectivités territoriales.

2.– Diversifier les maîtres d’œuvre

La MEC souhaite limiter, sinon supprimer, les monopoles qui existent en matière de maîtrise d’œuvre : les ABF n’étant plus chargés automatiquement de la maîtrise d’œuvre pour les travaux d’entretien subventionnés, les propriétaires pourraient désigner l’architecte du Patrimoine de leur choix pour assurer cette tâche ; pour les travaux de restauration des monuments classés, le monopole des ACMH ne semble pas pouvoir être supprimé, mais il doit être largement réorganisé.

a) Accorder au propriétaire le choix de l’ACMH

Les propriétaires se plaignent fréquemment de ne pouvoir choisir l’ACMH qui interviendra sur leur monument classé. La possibilité de demander au ministre un changement d’ACMH est très lourde et, en conséquence, peu utilisée.

Le « rapport Bady » précité suggère d’augmenter le nombre des ACMH et d’ouvrir une réelle possibilité de choix : les collectivités territoriales choisiraient leur ACMH par compétence territoriale, sur la base de propositions de plusieurs noms faites par l’État, par la signature d’une convention de cinq ans, révisable en cas de conflit ; les propriétaires privés le choisiraient eux aussi sur propositions de l’État, mais par projet de chantier. Il ne s’agirait pas réellement d’une mise en concurrence des ACMH, mais la possibilité de choix entre plusieurs ACMH devrait exercer une influence positive sur leur travail, les propriétaires étant amenés à se renseigner sur les qualités des personnes qui leur sont proposées (respect des délais, présence sur les chantiers, charge de travail...).

Votre Rapporteur propose que soit étudiée une autre solution. Le « rapport Bady » suggère que les collectivités choisissent leur ACMH, qui aura alors compétence pour tous les travaux de restauration effectués sur les monuments classés leur appartenant pendant toute la durée de la convention. Votre Rapporteur préférerait que l'ACMH soit choisi pour chaque projet et qu'au niveau départemental, un ACMH se voit parallèlement confier une obligation d'intervention pour les chantiers pour lesquels aucun autre candidat ne s'est présenté, ce qui constituerait une sorte d'astreinte. Le choix d'un ACMH par projet pourrait faciliter la répartition des chantiers entre eux et donc éviter que certains soient surchargés tandis que d'autres manquent de travail. Une centaine d'ACMH serait nécessaire pour couvrir l'ensemble des départements français.

b) Étendre le champ d'intervention des architectes du Patrimoine à l'entretien des monuments classés

Les ABF ne disposant plus de cette compétence, la maîtrise d'œuvre pour les travaux d'entretien subventionnés portant sur les monuments historiques appartenant à des collectivités territoriales ou à des propriétaires privés pourrait être confiée à des architectes compétents, de préférence diplômés de l'École de Chaillot. Ces derniers se chargent déjà fréquemment de la maîtrise d'œuvre des travaux portant sur des monuments inscrits ou sur des monuments classés mais ne bénéficiant pas de subventions publiques. Certains d'entre eux pourraient être recrutés par les collectivités territoriales. Les ABF seraient naturellement chargés de contrôler que les travaux réalisés sont conformes aux autorisations qu'ils ont délivrées, comme ils le font pour les travaux d'entretien sur les monuments historiques qui ne sont pas subventionnés. La suppression du monopole des ABF pour ces travaux se traduira par le développement d'un nouveau marché et devrait induire une répartition plus homogène des architectes du Patrimoine sur le territoire.

Pour assurer la formation d'un nombre suffisant d'architectes du Patrimoine répartis dans toutes les régions, il serait utile de mettre en place un réseau de quatre ou cinq écoles d'architecture régionales, associées au centre de Chaillot, et préparant au même diplôme.

3.- Assurer un contrôle plus objectif du travail des architectes publics

La collusion qui existe actuellement entre les ACMH et les personnes chargées d'inspecter leur travail ou de vérifier les comptes de leurs chantiers doit disparaître sans plus tarder. Par ailleurs, les activités des ABF doivent être contrôlées dans tous leurs aspects. Dans cette perspective, la Mission est favorable à plusieurs mesures :

– la création d'une inspection générale du Patrimoine, commune à l'ensemble des maîtres d'œuvre intervenant sur des monuments historiques ou classés appartenant à l'État ou dont ce dernier subventionne les travaux : seraient donc concernés à la fois les ACMH, les ABF et les architectes du Patrimoine intervenant sur des monuments inscrits ou classés, lorsque les travaux sont subventionnés par l'État. Cette nouvelle inspection absorberait l'inspection générale des monuments historiques ;

– l’interdiction pour les membres de ce corps d’inspection de continuer à exercer leurs fonctions d’architectes : s’il n’est pas aberrant de confier la mission de contrôle du travail des ACMH à d’autres ACMH qui possèdent, seuls, les compétences nécessaires, il est indispensable de la réserver à d’anciens ACMH, auxquels toute autre activité, publique comme privée, sera interdite ; les inspecteurs généraux devront naturellement être rémunérés à un niveau suffisant pour que le renoncement à ces activités soit acceptable ;

– la suppression, éventuellement progressive, du corps des vérificateurs de monuments historiques, dont l’existence n’est plus justifiée mais alourdit les coûts de travaux : des bureaux privés pourraient sans difficulté être chargés de vérifier les comptes, comme c’est le cas pour les travaux ne portant pas sur des monuments historiques.

C.– FAVORISER LA MAITRISE DES COÛTS

Les mesures en faveur d’une plus grande diversité des intervenants et d’un contrôle plus étroit de la maîtrise d’œuvre doivent se traduire par une baisse globale des coûts à moyen terme. Votre Rapporteur propose des dispositions complémentaires afin d’assurer une plus grande maîtrise des coûts.

1.– Réaliser des efforts en amont des travaux

a) Améliorer la connaissance de l’état des monuments

La phase d’étude, préalable à la phase de projet pendant laquelle est élaboré le projet architectural et technique, dure entre 12 et 18 mois. Ce délai pourrait être considérablement réduit si l’état du bâtiment, classé ou inscrit, était mieux connu. Comme votre Rapporteur l’a souligné, l’état de 40 % des monuments classés n’est pas connu du ministère de la Culture ; celui des monuments inscrits doit être encore plus méconnu.

Pour résoudre ces deux difficultés, il propose de faire systématiquement réaliser une étude préalable complète au moment de l’inscription ou du classement du monument. Les propriétaires devront être partie prenante à cette étude, pour laquelle il dispose d’éléments précieux (archives, bonne connaissance des lieux...). Associés aux ACMH et aux ABF, dont le suivi de l’état des monuments est une mission essentielle trop souvent mise au second plan, ils devront faire connaître toute évolution de l’état de leur monument, afin que l’étude soit tenue à jour.

Ainsi, dès le moment où elle prendra la mesure de protection, l’autorité chargée du classement ou de l’inscription connaîtra l’état du monument, ce qui lui permettra de programmer, à court ou moyen terme, les crédits nécessaires à sa restauration ou son entretien. En outre, l’étude préalable étant déjà réalisée et tenue à jour, la procédure préalable à la réalisation des travaux s’en trouvera accélérée.

Si ce mécanisme ne peut être mis en œuvre intégralement que pour les nouveaux bâtiments classés ou inscrits, le souci d'une meilleure connaissance et d'un suivi plus précis de l'état des monuments doit absolument devenir une priorité.

b) Sensibiliser les prescripteurs à la recherche d'un équilibre entre la qualité de la restauration et la valeur du bâtiment

Tout comme dans le domaine de l'archéologie préventive, les prescriptions de l'État en matière de protection du patrimoine immobilier doivent être raisonnables et mesurées, adaptées aux moyens de financement. Lorsqu'ils remplissent leur rôle de prescripteurs, les ABF et les ACMH doivent rechercher un équilibre entre la qualité des travaux demandés, la valeur des monuments et les attentes de propriétaires.

Prescrire des mesures de restauration très exigeantes et très coûteuses n'est pas toujours nécessaire ; cela peut même s'avérer contre-productif si le coût exorbitant conduit le propriétaire à renoncer aux travaux envisagés. Une instance de concertation entre propriétaires et prescripteurs devrait être mise en place afin de favoriser le dialogue et de permettre à chacun de comprendre les préoccupations de l'autre, l'objectif étant d'ajuster au mieux l'ampleur, la qualité, et donc le coût des travaux.

2.- Limiter la dérive des coûts liés à la maîtrise d'œuvre

La Mission a été très sensible aux analyses conduites par la Cour des comptes sur la rémunération des ACMH, et en particulier à l'évaluation du surcoût qu'elle entraîne pour les travaux de restauration de monuments historiques, déjà coûteux à cause de la spécificité des techniques et des matériaux à mettre en œuvre.

Elle estime que le pouvoir réglementaire devrait intervenir sans tarder pour mettre un terme aux abus constatés en réduisant le niveau des honoraires des ACMH et en introduisant un mécanisme de dégressivité des taux d'honoraires au-delà de 2,55 millions d'euros. Dans la mesure où les ACMH bénéficient d'un monopole qui entraîne moins de contraintes que d'avantages pour leurs activités, notamment libérales, il n'est pas justifié qu'ils soient rémunérés à des niveaux nettement supérieurs à ceux pratiqués par leurs collègues libéraux pour des travaux comparables (des travaux non subventionnés sur des monuments historiques privés par exemple).

Auditionné par la Mission, M. Jean-Pierre Bady a rappelé qu'il était possible d'imposer à l'ACMH des sanctions financières en cas de dépassement des coûts prévus dans son étude, mais a précisé que cette possibilité était très rarement utilisée. Sauf en cas de faute incontestable et évidente de l'ACMH, les retards sont généralement attribués à un ensemble de circonstances, et la conservation régionale des monuments historiques s'abstient de toute sanction contre l'ACMH, même si la part de responsabilité de ce dernier peut être établie. La Mission est favorable à une recherche systématique et sans complaisance des responsables de ces dépassements et à l'application, le cas échéant, de sanctions pécuniaires. Cette sévérité ne manquerait pas d'avoir une vertu pédagogique.

Des sanctions adaptées pourraient aussi être créées, et effectivement appliquées, pour éviter que la surcharge d'activités publiques et privées de l'ACMH ne le conduisent à imposer des délais très longs pour la réalisation des études préalables aux travaux : un délai devrait être imposé et son dépassement entraînerait des pénalités. En effet, le temps perdu à ce niveau de la procédure se répercute sur le rythme de réalisation des travaux et donc sur celui de la consommation des crédits.

3.– Favoriser le développement de la concurrence parmi les entreprises

Votre Rapporteur a souligné les difficultés rencontrées par les artisans pour l'attribution de marchés publics concernant des travaux sur des monuments inscrits ou classés, marchés confiés le plus souvent à un petit nombre d'entreprises présentant une longue expérience en la matière. Ce mécanisme limite la concurrence et entraîne une hausse des coûts, sans assurer absolument un service de qualité. Les artisans constatent que les grosses entreprises choisies recourent souvent à la sous-traitance auprès d'eux, faute de disposer elles-mêmes de personnels assez nombreux ou spécialisés. Finalement, ce sont des artisans qui font le travail, mais l'État ou la collectivité publique supporte le coût d'un intermédiaire. Ils préconisent donc que l'allotissement devienne le mode de dévolution de droit commun, afin que toutes les entreprises soient en mesure de soumissionner en fonction de leurs compétences particulières, et pas seulement les grandes entreprises généralistes.

Actuellement, l'article 10 du code des marchés publics laisse à la personne responsable du marché le choix de décider de passer des marchés séparés en lots ou un marché unique, à l'issue d'une analyse des avantages économiques, financiers ou techniques que chacun de ces modes procure. L'instruction du 28 août 2001 pour l'application du code des marchés publics indique clairement que l'allotissement doit être encouragé dans la mesure où il facilite l'accès des petites entreprises à la commande publique et favorise la mise en concurrence. Mais il est toujours possible d'attribuer l'ensemble des lots à une entreprise généraliste unique, sauf si le règlement de la consultation a expressément interdit qu'un candidat se voie attribuer plusieurs lots. Une telle interdiction peut s'avérer gênante en pratique. Aussi n'apparaît-il pas très pertinent à votre Rapporteur ni d'imposer l'allotissement, ni, *a fortiori*, d'interdire l'attribution de plusieurs lots à un même candidat. L'information des maîtres d'ouvrage publics sur les avantages de l'allotissement en termes de prix et de développement de l'activité des petites et moyennes entreprises pourrait néanmoins être renforcée, afin que le choix de l'allotissement devienne plus fréquent.

Parallèlement, les efforts déjà réalisés par les associations professionnelles et les chambres consulaires pour améliorer la formation des personnels aux techniques anciennes doivent être salués et soutenus, tout comme les dispositifs de certification des compétences, lorsque celles-ci ont été dûment vérifiées. Dès la formation initiale, une sensibilisation aux problèmes particuliers posés par le bâti ancien serait certainement très utile. Le développement des labels de qualité, attribués aux entreprises disposant des compétences nécessaires à la réalisation de travaux sur les monuments protégés, est de nature à aider les maîtres d'ouvrage à

accroître le nombre des entreprises contactées en perspective d'un chantier et à guider leur choix en connaissance de cause.

Il convient d'ailleurs de réaffirmer clairement qu'il n'existe aucun agrément constituant une condition d'accès aux marchés de travaux portant sur les monuments historiques : les maîtres d'ouvrage et l'ensemble des entreprises susceptibles de participer aux travaux doivent en être parfaitement informés.

En outre, le maintien de crédits budgétaires à un niveau suffisant et stable à moyen terme est une condition nécessaire au développement, voire à la simple survie, d'entreprises dans les secteurs de la restauration et l'entretien du patrimoine. Les artisans et les petites entreprises ne s'intéresseront réellement à ce marché et ne feront des efforts pour y entrer que si elles ont l'assurance que celui-ci ne va pas s'effondrer brutalement sous l'effet de la régulation budgétaire ou d'une soudaine politique de rigueur.

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE :

ARCHEOLOGIE 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.

SAUVEGARDE DU PATRIMOINE MONUMENTAL

I.– Appliquer le principe de subsidiarité en matière patrimoniale

A.– Recentrer l’État sur ses missions régaliennes et sur la sauvegarde de son propre patrimoine

- Laisser à l’État le soin de fixer les conditions de classement et d’inscription et les garanties en matière de protection, et maintenir l’ensemble de ses compétences régaliennes relatives aux monuments classés ;
- Mettre en place un groupe de travail chargé d’étudier les possibilités de simplification des procédures d’obtention d’aides et de mobilisation des crédits ;
- Placer l’ABF au centre d’un service départemental regroupant le service départemental de l’architecture et du patrimoine et les services chargés des missions d’urbanisme au sein de la direction départementale de l’Équipement ;
- Ouvrir à toute personne ayant intérêt à agir (notamment les associations de propriétaires ou de défense du patrimoine et les riverains) la possibilité d’exercer un recours contre l’avis de l’ABF et accroître la représentation des élus dans la section de la commission régionale du patrimoine et des sites compétente pour donner au préfet un avis sur ce recours ;
- Renforcer les exigences de mobilité dans le statut des ABF.

B.– Réfléchir à la décentralisation au profit des régions de compétences relatives aux monuments inscrits, afin de dynamiser la politique patrimoniale ;

- Dans une logique de transfert de blocs de compétences, étudier la possibilité d'ouvrir aux régions, sous forme d'expérimentation, les compétences suivantes :
 - conduite de l'administration de l'inventaire régional ;
 - inscription d'immeubles à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, cet inventaire devenant régional et s'ouvrant plus largement au patrimoine « des terroirs et des territoires » ;
 - participation financière aux travaux d'entretien et de restauration sur les monuments inscrits, grâce au transfert des crédits correspondants ;
 - possibilité, lorsque les propriétaires le souhaitent, de se voir confier la maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux sur monuments inscrits ou classés ne leur appartenant pas ;
- Laisser à la compétence de l'État les autorisations et avis portant sur les travaux sur immeubles inscrits ou situés dans leurs abords.

C.– Rendre au propriétaire toute sa place

- Supprimer la maîtrise d'ouvrage automatique de l'État lorsque les travaux sont subventionnés ;
- Faciliter sa prise en charge par le propriétaire en :
 - permettant au propriétaire de déléguer la maîtrise d'ouvrage, contre rémunération, à la conservation régionale des monuments historiques, à un cabinet privé, voire à une collectivité territoriale (région, département, voire commune) dotée d'un service compétent ;
 - versant régulièrement des acomptes sur la subvention accordée afin d'éviter que le propriétaire doive faire l'avance de tous les frais.

II.– Assurer un meilleur encadrement de la maîtrise d'œuvre

A.– Concentrer la maîtrise d'œuvre de l'ABF sur l'entretien du patrimoine de l'État

- Recentrer leur rôle de maître d'œuvre aux travaux d'entretien et de restauration sur les bâtiments dont l'État (et plus seulement le ministère de la Culture) est propriétaire, sauf circonstances exceptionnelles ponctuelles justifiant leur intervention sur d'autres monuments ;
- Interdire aux ABF tout exercice libéral de leur métier d'architecte.

B.– Diversifier les maîtres d'œuvre

- Accorder au propriétaire le choix de l'ACMH, pour chaque chantier, un ACMH étant d'astreinte dans chaque département pour les chantiers n'attirant aucun candidat ;
- Doubler le nombre des ACMH, à moyen terme ;
- Étendre le champ d'intervention des architectes du Patrimoine, au-delà des travaux sur les bâtiments inscrits, à l'entretien des monuments classés ;
- Créer un réseau de quatre ou cinq écoles d'architecture, associées au centre de Chaillot, pour former des architectes du Patrimoine en région.

C.– Assurer un contrôle plus objectif du travail des architectes publics

- Mettre en place une inspection générale du Patrimoine, par absorption de l'inspection générale des monuments historiques, laquelle serait compétente pour les ACMH, pour les ABF et pour les architectes du Patrimoine intervenant sur des monuments inscrits ou classés, les travaux étant subventionnés par l'État ;
- Interdire aux membres du corps d'inspection de continuer à exercer leurs fonctions d'architecte ;
- Supprimer le corps des vérificateurs des monuments historiques.

III.– Favoriser la maîtrise des coûts

A.– Réaliser des efforts en amont des travaux

- Améliorer la connaissance de l'état des monuments par :
 - la réalisation d'une étude préalable complète du monument au moment de son inscription ou de son classement ;
 - un suivi attentif de son état, notamment avec la participation du propriétaire.
- Sensibiliser les ACMH et les ABF à la recherche d'un équilibre entre la qualité de la restauration et la valeur du bâtiment.

B.– Limiter la dérive des coûts liés à la maîtrise d'œuvre

- Réduire le niveau des honoraires des ACMH et introduire un mécanisme de dégressivité de leur taux au-delà de 2,25 millions d'euros de travaux ;
- Prévoir des délais pour la réalisation des études préalables aux travaux et sanctionner les dépassements par des pénalités financières ;
- Sanctionner systématiquement le dépassement des coûts prévus, lorsque la responsabilité est imputable au maître d'œuvre ou aux entreprises intervenant sur le chantier.

C.– Favoriser le développement de la concurrence parmi les entreprises

- Promouvoir, sans toutefois le rendre obligatoire, l'allotissement des marchés publics de travaux sur le patrimoine immobilier afin de favoriser la participation des artisans et des petites entreprises ;
- Réaffirmer qu'il n'existe aucun agrément comme condition d'accès aux marchés de travaux portant sur les monuments historiques et en informer clairement les maîtres d'ouvrage ;
- Développer, avec les associations professionnelles et les chambres consulaires, la formation, initiale et continue, des ouvriers aux spécificités des bâtiments anciens, ainsi que les labels de qualité.

**TABLEAUX DE SYNTHÈSE
DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE**

Propositions de nature législative

Propositions de nature réglementaire ou autres

EN MATIÈRE D'ARCHÉOLOGIE PREVENTIVE

Ouvrir l'archéologie à une pluralité d'acteurs

**Propositions à
mettre en œuvre à
court terme**

- Faire agréer par l'État l'ensemble des opérateurs potentiels
- Confier à l'État le choix de l'opérateur, en association avec l'aménageur pour les fouilles

- Élaborer un projet d'établissement pour l'INRAP
- Décentraliser fortement son organisation
- Stabiliser ses effectifs permanents

**Propositions à
étudier pour une
application à plus
long terme**

- Expérimenter la décentralisation de la réalisation de la carte archéologique

Développer une archéologie « prévisionnelle »

**Propositions à
mettre en œuvre à
court terme**

- Rendre obligatoire l'examen archéologique et, le cas échéant, la réalisation du diagnostic au moment de la préparation d'une opération d'aménagement
- Fixer des délais légaux et des sanctions en cas de dépassement

**Propositions à
étudier pour une
application à plus
long terme**

- Favoriser la réalisation du diagnostic lors de la création ou de la révision d'un PLU, d'une ZPPAUP, d'un secteur sauvegardé...

Maîtriser les coûts à leur niveau actuel

**Propositions à
mettre en œuvre à
court terme**

- Responsabiliser l'aménageur en mettant le coût des fouilles à sa charge et supprimer la redevance de fouille
- Subventionner partiellement les fouilles sur les terrains n'ayant pas fait l'objet de diagnostic en amont
- Mettre en place un fonds de solidarité pour le financement des fouilles dans les communes situées en zone archéologique riche
- Transformer la redevance de diagnostic en redevance pour étude archéologique, à l'assiette plus large

- Exiger une motivation d'espèce pour chaque prescription
- Fixer des priorités scientifiques
- Étudier les possibilités de financement total ou partiel par redéploiement de crédits du budget général

Propositions de nature législative

Propositions de nature réglementaire ou autres

EN MATIERE DE SAUVEGARDE DU PATRIMOINE MONUMENTAL

Appliquer le principe de subsidiarité

Propositions à mettre en œuvre à court terme

- Élargir les voies de recours contre les avis de l'ABF et accroître le nombre d'élus dans la section de la CRPS compétente
- Rendre au propriétaire la maîtrise d'ouvrage des travaux sur monuments classés subventionnés

- Mettre en place un groupe de travail sur la simplification des procédures
- Renforcer les obligations de mobilité des ABF
- Autoriser les conservations régionales, voire les collectivités territoriales, à assurer une éventuelle maîtrise d'ouvrage déléguée
- Prévoir le versement des subventions par acomptes réguliers

Propositions à étudier pour une application à plus long terme

- Expérimenter la décentralisation au niveau régional de la conduite de l'inventaire, de l'inscription à l'inventaire supplémentaire et de la participation financière aux travaux sur les inscrits

- Envisager de rapprocher SDAP et services chargés de l'urbanisme au sein des DDE

Assurer un meilleur encadrement de la maîtrise d'oeuvre

Propositions à mettre en œuvre à court terme

- Interdire tout exercice libéral aux ABF
- Autoriser les architectes du Patrimoine à participer à l'entretien des monuments classés subventionnés

- Centrer le rôle des ABF sur leurs missions régaliennes et sur la maîtrise d'oeuvre sur les bâtiments appartenant à l'État
- Supprimer le corps des vérificateurs des monuments historiques
- Interdire aux membres du corps d'inspection de continuer d'exercer la profession d'architecte

Propositions à étudier pour une application à plus long terme

- Doubler le nombre des ACMH
- Donner une possibilité de choix de l'ACMH aux propriétaires, un ACMH étant d'astreinte dans chaque département pour les travaux pour lesquels il n'y a pas de candidat

- Organiser un réseau de quatre ou cinq écoles d'architecture associées au Centre de Chaillot
- Créer une inspection générale du patrimoine compétente pour les ACMH, les ABF et les architectes du Patrimoine intervenant sur monuments inscrits ou classés bénéficiant de subventions

Favoriser la maîtrise des coûts

Propositions à mettre en œuvre à court terme

- Faire réaliser une étude préalable complète de l'état du bâtiment avant son classement ou son inscription
- Réduire les honoraires des ACMH et maintenir leur dégressivité pour les montants les plus élevés
- Prévoir des délais de réalisation pour les études
- Sanctionner financièrement tout dépassement de délai ou de coût

Propositions à étudier pour une application à plus long terme

- Promouvoir l'allotissement des marchés publics patrimoniaux
- Développer la formation des ouvriers et la labellisation des entreprises dans le secteur patrimonial

EXAMEN EN COMMISSION

I.- MERCREDI 2 AVRIL 2003 :

Au cours de cette séance votre Commission des finances a procédé à un **premier examen des orientations sur les services archéologiques**.

Votre Rapporteur a indiqué que la MEC, en l'état actuel de ses travaux, se montrait sensible à trois paramètres. La transformation de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) en Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) a répondu à l'élargissement des missions de l'archéologie préventive, conformément aux dispositions de la convention de Malte signée par la France en 1992. L'INRAP doit assurer, aux termes de la loi du 17 janvier 2001, « *la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement* ».

Le décret du 16 janvier 2002 prévoyait que les préfets de région délimitent des zones géographiques susceptibles de renfermer des richesses archéologiques, au sein desquelles tous les travaux d'une certaine importance devaient être soumis à l'examen des services régionaux d'archéologie. Ce zonage n'étant pas encore réalisé, certains préfets n'appliquent pas du tout la loi, tandis que d'autres imposent un examen quasi automatique de toutes les demandes d'autorisations de travaux. L'absence de maîtrise quantitative des prescriptions s'est traduite par une surcharge d'opérations d'archéologie préventive, que l'INRAP ne peut pas assurer, tandis que les aménageurs, qui ne sont plus consultés, ne comprennent le bien-fondé ni des redevances dues ni des opérations à réaliser. En 2002, environ 11 % des permis de construire ont été transmis aux services régionaux et 14,4 % d'entre eux ont fait l'objet d'une prescription. En moyenne le coût des opérations de fouilles est onze fois supérieur à celui du diagnostic et un tiers du coût total des opérations d'archéologie préventive est consacré au diagnostic, contre deux tiers aux fouilles. La loi étant récente, la proportion des diagnostics est pour l'instant très importante, mais la part des fouilles va être amenée à croître, ce qui entraînera une augmentation du coût global de l'archéologie préventive.

La MEC a déterminé quatre orientations principales :

– en ce qui concerne l'organisation de la maîtrise d'ouvrages, elle s'interroge sur la nécessité de confier les prescriptions à un service de l'État. Cette compétence ne pourrait-elle pas être confiée aux départements ou aux régions, l'État restant responsable du contrôle des opérateurs, auxquels il délivrerait un agrément, de l'exploitation scientifique des découvertes et de l'encadrement de la réalisation de la carte archéologique ? La MEC se propose d'étudier cette possibilité et, pour ce faire, de demander leur avis aux présidents des conseils régionaux et des conseils généraux ;

– pour ce qui est de la maîtrise d'œuvre, le ministère de la Culture semble s'orienter vers une ouverture du monopole actuel de l'INRAP en faveur des opérateurs publics que sont les collectivités territoriales et les établissements publics de recherche. La Mission est favorable à une ouverture plus large, au bénéfice des opérateurs publics mais aussi privés (associations et entreprises). Le rythme de réalisation des fouilles doit s'accélérer, ce qui rend nécessaire l'association de tous les acteurs compétents : un marché pourrait se développer ;

– la question du raccourcissement des délais apparaît absolument essentielle. Le meilleur moyen d'éviter que l'archéologie préventive interrompe trop longuement un chantier consiste à faire réaliser les opérations éventuelles de diagnostic et de prescription de fouilles bien avant le dépôt de la demande de permis de construire. Le décret du 16 janvier 2002 permet ce type d'opérations en amont, mais les capacités d'intervention de l'INRAP n'ont guère permis la mise en œuvre de cette possibilité.

La MEC souhaiterait que l'archéologie préventive soit aussi prévisionnelle, ce qui suppose que diagnostic et prescription de fouilles soient effectués plus en amont, seules les fouilles devant être réalisées juste avant l'aménagement. Dans l'idéal, il faudrait qu'une opération d'aménagement lourde telle que la création d'une zone d'aménagement concerté ne puisse être décidée qu'après le diagnostic. Dans le cas où un aménageur décide de réaliser un chantier sur un terrain dont il sait qu'il devra faire l'objet de fouilles, il n'est pas illégitime qu'il ait à les financer. Actuellement, le système de redevance conduit à une large mutualisation, laquelle limite l'effet qu'avait la prise en charge des fouilles par l'aménageur, qui dissuadait d'une implantation dans les zones où la probabilité de fouilles est importante. Le versement de subventions pourrait être envisagé dans le cas de communes entièrement situées en zone archéologiques ;

– la question du financement n'a pas encore été tranchée par la MEC, qui a néanmoins déterminé les solutions qui ne lui semblent pas acceptables : elle exclut la création d'une nouvelle taxe, tout comme la pérennisation d'un système partiellement discrétionnaire tel qu'il existe actuellement ; elle insiste pour que le mode de financement garde un effet désincitatif à la réalisation de travaux en zones archéologiques. Les modalités de financement dépendront des choix opérés en matière de maîtrise d'ouvrages. En tout état de cause, le maintien d'un établissement public national est indispensable à la réalisation des chantiers les plus lourds.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que la Commission devrait auditionner prochainement le ministre de la Culture sur ce sujet. Il a résumé ainsi les orientations de la MEC : décentralisation et ouverture large à la concurrence, régulation de l'offre par la limitation des moyens ; opposition à la création d'une taxe nouvelle, notamment à toute taxe assise sur le permis de construire ; anticipation des diagnostics et raccourcissement des délais.

M. Daniel Garrigue a souligné l'importance de l'anticipation du diagnostic et a approuvé l'idée de l'ouverture des opérations d'archéologie préventive aux services territoriaux, une ouverture plus large étant même envisageable. La décentralisation de la maîtrise d'ouvrage ne doit pas non plus être exclue. Les choix en matière de financement doivent concilier deux impératifs contraires : la nécessité d'une certaine mutualisation des coûts, notamment pour les fouilles, ces dernières pouvant éventuellement bénéficier d'une partie du produit de la redevance de diagnostic ; le besoin de maintenir un caractère dissuasif pour les opérateurs, tout en gardant à l'esprit que l'aménagement de zones riches du point de vue archéologique est parfois inévitable. Il faut éviter de créer une nouvelle taxe ; le mieux serait de rester dans le cadre actuel des redevances, en les réformant : le mode de calcul actuel pénalise le secteur rural, alors que le coût des fouilles est beaucoup plus élevé en milieu urbain.

Après avoir approuvé l'idée de la mise en concurrence en matière de maîtrise d'œuvre, **M. Alain Rodet** a signalé que la moyenne des dossiers faisant l'objet de prescriptions n'était pas, dans sa commune, de 14 %, comme au niveau national, mais de 50 %. Il a évoqué le risque que les lotissements soient systématiquement localisés en zones rurales, ces dernières étant généralement d'occupation moins ancienne que les zones urbaines.

Votre Rapporteur a reconnu la nécessité d'opérer une péréquation au profit des zones les plus riches en vestiges archéologiques. Il a estimé que l'intérêt scientifique de certaines fouilles pouvait justifier un subventionnement de l'État. De même, il peut être envisagé d'aider les communes économiquement les plus pauvres. Dans la mesure où, avant la loi de 2001, les aménageurs finançaient la quasi-totalité du coût des fouilles, ce qui les poussait à éviter des zones archéologiques, il n'y a rien de scandaleux à prévoir qu'ils les financent à nouveau, éventuellement avec l'aide d'une subvention publique.

*

* *

II.- MERCREDI 21 MAI 2003 :

Votre Commission des finances a examiné au cours de cette séance, en application de l'article 145 du Règlement, les conclusions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

Votre Rapporteur a souligné les liens existant entre les deux volets du travail de la Mission d'évaluation et de contrôle, l'archéologie préventive et la protection du patrimoine monumental. Dans les deux cas, l'État joue imparfaitement son rôle : celui-ci doit être recentré et mieux articulé avec celui d'autres opérateurs, dans un cadre de responsabilités clarifiées. Les délais et les coûts des procédures doivent être maîtrisés.

Le premier axe des propositions concerne le retour de l'État au centre du dispositif d'archéologie préventive : il lui reviendrait de sélectionner et d'agréer les opérateurs potentiels, selon un système différent pour les opérateurs publics et les opérateurs privés, et de choisir entre eux, en concertation avec l'aménageur pour les opérations de fouilles.

Sur la question du **Président Pierre Méhaignerie**, **votre Rapporteur** a précisé que 11 % des permis de construire ont été transmis aux services régionaux d'archéologie en 2002.

Après avoir rappelé les difficultés rencontrées par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) depuis sa création, il a insisté sur la nécessité d'élaborer un projet d'établissement lui permettant de remplir ses missions d'analyse scientifique et de mise en valeur des découvertes archéologiques, et son rôle d'opérateur sur les gros chantiers, dans le cadre d'une organisation plus décentralisée et à effectifs permanents constants, le recours à des personnels détachés ou sous contrat à durée déterminée demeurant possible pour répondre aux pics d'activité. La réalisation des diagnostics doit être effectuée en amont des demandes de permis de construire. Cette mesure pourrait être rendue obligatoire dans le cadre de la préparation d'une opération d'aménagement (zone d'aménagement concertée, lotissement, permis de construire groupés) et être facultative 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. Les délais de réalisation des différentes étapes de la procédure doivent être fixés par la loi ou par la convention selon leur nature (administrative ou opérationnelle) et les sanctions systématiquement appliquées en cas de dépassement.

La régulation des dépenses passe par une motivation précise de chaque prescription et par l'adoption du principe de la prise en charge des fouilles par l'aménageur, des dérogations étant possibles dans deux cas : l'État accorderait une subvention aux fouilles lorsqu'aucun renseignement archéologique sur le terrain devant être fouillé n'est disponible en amont et mettrait en œuvre un fonds de solidarité archéologique, à gestion déconcentrée, dans les zones qui ne peuvent se développer sans occuper des terrains riches du point de vue archéologique. Un financement public sera donc nécessaire pour couvrir le fonds de péréquation, le coût des diagnostics et l'équilibre financier de l'INRAP. Une mission d'inspection est actuellement chargée d'évaluer les moyens nécessaires, qui seraient de l'ordre de 100 millions d'euros. Il existe certainement des possibilités de redéploiements de crédits au sein du budget général.

Pour boucler ce financement, le système des redevances doit être profondément réformé : la redevance de fouilles serait supprimée et la redevance de diagnostic pourrait devenir une redevance pour étude archéologique, due à raison d'une demande de permis de construire ou d'aménagement transmise aux services régionaux d'archéologie. Son recouvrement devrait être confié au Trésor public, et non à l'INRAP, qui n'en sera plus le seul bénéficiaire. Il pourrait s'inspirer de celui de la taxe locale d'équipement. Le calcul de l'assiette de la redevance pourrait aussi suivre celui de cette taxe, qui présente l'avantage de tenir compte de la valeur forfaitaire du terrain.

Faisant référence à l'audition de M. Alain Van Der Malière, **M. Alain Rodet** a insisté sur la nécessité de fixer des priorités scientifiques en matière d'archéologie préventive. Mais l'administration est-elle prête à s'adapter rapidement ?

M. Daniel Garrigue s'est réjoui des excellentes propositions du Rapporteur, qui répondent aux difficultés d'application de la législation en vigueur. Des interrogations demeurent toutefois : quel sera le mode de financement des fouilles proprement dites, indépendamment du diagnostic ? Par quoi entend-on remplacer la formule de calcul actuelle, très complexe ? L'exemple récent d'un propriétaire privé à qui sont réclamés 28.000 euros pour un demi-hectare de terrain illustre le problème. Quant aux aménageurs, notamment ceux de statut privé, comment seront-ils aidés financièrement ?

Rappelant que les travaux de la MEC sur ce sujet avaient pour origine un amendement déposé par M. Daniel Garrigue sur le projet de loi de finances pour 2003, **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a félicité le Rapporteur et souligné le déroulement exemplaire des travaux, dont le calendrier coïncide parfaitement avec les intentions du Gouvernement : celui-ci devrait examiner en juin un projet de loi réformant le financement de l'archéologie préventive.

Ce financement ne doit plus être organisé autour du seul INRAP, car cet établissement public n'a pas vocation à collecter et à gérer une taxe. En cohérence avec les principes de la loi organique relative aux finances publiques, le caractère d'imposition de toute nature de la nouvelle taxe à instaurer conduira à la gérer selon le droit commun, ce qu'il faut saluer. La ressource ainsi perçue servira à la fois à abonder le fonds de péréquation et le budget de l'INRAP. Si l'on retient le modèle de la TLE, il faut bien voir que cette taxe n'existe pas dans chaque commune. Par ailleurs, s'agissant d'un impôt local, les maires s'exposeront au mécontentement des contribuables qui seront davantage taxés. Il faudra donc faire preuve de courage sur ce point, de même que dans le cas d'un éventuel conflit avec l'INRAP. La mécanique de la TLE est bien rôdée, et par conséquent la proposition du Rapporteur présente cependant beaucoup d'avantages.

M. Marc Laffineur a félicité le Rapporteur pour son sens du dialogue et pour son important travail, qui correspond tout à fait au rôle de la MEC. Il conviendra d'être attentif aux échanges avec le Gouvernement sur ce sujet, sachant qu'on a pu croire, initialement, à une certaine opposition entre le point de vue de ce dernier et celui de la MEC quant à l'architecture de la réforme à élaborer. Une synthèse harmonieuse est nécessaire.

La transformation proposée des modalités de financement est la meilleure et la moins onéreuse des solutions, mais elle nécessitera un travail d'explication auprès des maires. Il n'est pas sain que l'INRAP assure à la fois la collecte d'une taxe et sa gestion.

Le Président Pierre Méhaignerie a soulevé deux séries d'interrogations, appuyées sur deux exemples concrets : pour un lotissement de 100.000 mètres carrés à 15 euros par mètre carré, pourquoi les redevances sont-elles 20 fois supérieures à celles dues pour un terrain dont la valeur vénale est bien supérieure ? Pourquoi un traitement à ce point différent entre les villes suivantes : l'une ayant payé 10.000 euros pour la mise au jour d'un cimetière du VII^e siècle, l'autre 300.000 euros pour un lotissement de 8 euros par mètre carré, et la troisième, qui n'a jamais eu à connaître de fouilles et ne sait pas quelle contribution elle devra verser demain ?

Après que **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, eut cité la formule mathématique de calcul des redevances prévue par la loi, **le Président Pierre Méhaignerie** a insisté sur l'incompréhension totale de ce texte pour les conseils municipaux.

Suite à ces interventions, **votre Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

- les redevances de fouilles ne sont pas assises sur la valeur vénale du terrain mais correspondent au coût moyen des fouilles pratiquées, multiplié par des facteurs reflétant le caractère simple ou complexe des sites à fouiller. Citant son cas personnel, le Rapporteur a relevé qu'une intervention auprès d'une DRAC, conduisant à la requalification d'une structure complexe en structure simple, avait permis de diviser par huit la somme demandée à une commune ;
- la définition de priorités scientifiques pour les chantiers archéologiques se pratique déjà dans certaines régions, comme la Lorraine ou la Bourgogne : les opérations de fouilles sont décidées en fonction du patrimoine archéologique local existant, et guidées par des motifs éducatifs ou culturels, d'où l'importance d'une appréciation décentralisée des fouilles à effectuer, en plus du débat national ;
- le calcul de la taxe à percevoir devrait reposer sur le principe d'une simple facturation du coût supporté pour les fouilles. Dans le cas d'une commune qui lotit ou fait lotir un terrain « archéologiquement purgé », qui n'aurait donc pas à faire l'objet de fouilles, la taxe à acquitter pourrait être calculée sur la même assiette que la TLE, au lieu, comme aujourd'hui, et comme proposé par le Gouvernement, d'une redevance de 32 centimes d'euro par mètre carré construit, ce qui ne tient pas compte de la valeur du terrain. Dans le cas d'un terrain qui ne serait pas « purgé », un droit à subvention serait prévu pour encourager l'archéologie prévisionnelle. Enfin, dans une région où la densité archéologique est connue de l'État, si une commune ne pouvait se développer autrement que sur des terrains riches en vestiges, le fonds de péréquation devrait la soutenir financièrement. Les critères d'intervention du fonds doivent s'apprécier de façon décentralisée.

M. Marc Laffineur a fait observer qu'une gestion décentralisée imposera de tenir compte des différences existant entre départements.

Voire Rapporteur a répondu que pour un terrain étudié par l'État, la redevance d'étude archéologique était due par l'aménageur, aucune redevance n'étant due par les collectivités territoriales procédant elles-mêmes, *via* leur service d'archéologie, à l'étude du terrain. Tel est déjà le cas dans la loi actuelle. La réforme du calcul est un exercice contraint. Il faut supprimer la redevance de fouilles, beaucoup trop complexe. Quant au mécanisme de remplacement, il doit se concevoir par rapprochement avec l'existant, dans une optique de maîtrise de l'emploi public ; en effet, la collecte de la redevance mobilise actuellement 12 % des effectifs de l'INRAP. Pour l'aménagement du territoire, le fonds de péréquation est utile. Mais le doter suffisamment suppose d'intégrer la taxe *ad hoc* dans le budget de l'État, et non dans celui de l'établissement public. En croisant tous ces paramètres, le choix de la TLE s'est imposé. Elle n'est, certes, perçue que dans 40 % des communes, mais sur la même assiette sont déjà calculées des taxes départementales, sur les espaces naturels notamment, perçues aussi dans des communes sans TLE. On pourrait donc y ajouter une redevance d'étude archéologique, dont le produit irait au budget de l'État.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné l'importance du traitement de la chaîne de collecte de la redevance.

Voire Rapporteur a rappelé qu'un projet de loi concernant l'archéologie préventive, en cours d'élaboration afin d'être déposé au début du mois prochain, l'abordait. La Mission ne vise pas, en la matière, par principe, à s'opposer au ministère de la Culture, d'autant que le Gouvernement a pris soin de tenir compte de ses préoccupations. Mais il reste un point de friction concernant non les modalités de calcul de la redevance d'étude archéologique mais sa collecte. Le Gouvernement est favorable à une collecte par l'INRAP. La Mission préférerait, quant à elle, une collecte, sur le modèle de la taxe locale d'équipement, par un service de l'État.

M. Marc Laffineur a souhaité que les parlementaires pèsent sur la décision finale du Gouvernement.

Votre Rapporteur a noté, en effet, que le Gouvernement avait bien voulu, d'ores et déjà, modifier son projet compte tenu des travaux de la MEC. Par exemple, il a admis que la charge résultant des fouilles soit supportée par les aménageurs.

Il convient de relever qu'une mission commune, constituée de représentants de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, étudie actuellement le rôle et les modalités de gestion de l'INRAP. Sa récente note d'étape aboutit quasiment aux mêmes conclusions que la MEC et n'envisage pas de collecte de la redevance par l'établissement public.

M. Augustin Bonrepaux a souligné la qualité du travail mené par la MEC et l'ouverture d'esprit du Rapporteur. Il a indiqué que le groupe socialiste souhaitait adopter les propositions de la MEC relatives à l'archéologie préventive.

La Commission a ensuite *adopté*, à l'unanimité, ces propositions.

En matière de patrimoine monumental, **votre Rapporteur** a indiqué qu'il était nécessaire de remettre de l'ordre dans les missions et responsabilités de chacun. Le rôle de l'État doit être recentré sur ses compétences régaliennes et sur la protection du patrimoine dont il est propriétaire et dont l'état est particulièrement dégradé. Les architectes des bâtiments de France (ABF) verraient ainsi leur mission de maîtrise d'œuvre limitée aux travaux sur le patrimoine de l'État. La Mission propose de faire étudier la décentralisation de l'ensemble des compétences de l'État relatives aux monuments inscrits au profit des régions. Les propriétaires redeviendraient maîtres d'ouvrage des travaux sur leurs monuments, responsabilité qu'ils pourraient déléguer, contre rémunération, à la conservation régionale des monuments historiques, voire à un service de collectivité territoriale.

La Mission propose d'ouvrir le choix du maître d'œuvre : les architectes du Patrimoine, dont la formation serait déconcentrée, pourraient être chargés de l'entretien des monuments, à la place de l'ABF du département, et les architectes en chef des monuments historiques (ACMH) seraient mis en concurrence sur chaque chantier, sous réserve du maintien d'une obligation d'intervention en l'absence de candidats.

La création d'une inspection générale du patrimoine, compétente pour les ABF, les ACMH et les architectes du Patrimoine intervenant sur monuments historiques, assurerait un meilleur contrôle de leur travail, leurs membres ne pouvant poursuivre leurs activités d'architectes, pour éviter la collusion. Le corps des vérificateurs des monuments historiques semble pouvoir être supprimé.

Le Rapporteur a enfin présenté les propositions visant une maîtrise réelle des coûts par une meilleure connaissance de l'état des monuments, dès leur classement ou leur inscription, une réduction du niveau des honoraires des ACMH et l'application effective des sanctions pécuniaires en cas de dépassement des coûts prévus ou du délai de réalisation d'une étude. Le développement de la concurrence parmi les entreprises serait favorisé par un recours plus fréquent à l'allotissement des marchés publics et par le soutien à la formation des ouvriers et à la labellisation des entreprises, en collaboration avec les associations professionnelles et les chambres consulaires.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que la plupart des élus locaux ne maîtrisent pas les problèmes de responsabilité en matière de protection du patrimoine, de classement des monuments historiques et d'inventaire. Il serait donc souhaitable de présenter, dans une sorte de tableau comparatif, les mesures de clarification qui sont proposées par la MEC.

M. Philippe Rouault a relevé l'importance des propositions tendant à dynamiser la politique patrimoniale et à la décentralisation. Mais, il a demandé des précisions sur les enjeux financiers des réformes proposées. Le patrimoine architectural national est, en effet, souvent délabré et le budget de

la Culture ne permet guère de faire face aux travaux qu'il convient de réaliser. S'agissant des propositions relatives aux ACMH, on peut craindre que leur mise en concurrence soit illusoire compte tenu de leur nombre et de leur répartition sur le territoire.

M. Alain Rodet a jugé que les propositions de la MEC sont de bon sens et cependant ambitieuses. Il s'est néanmoins interrogé sur leur faisabilité, leur mise en œuvre simultanée risquant de susciter de fortes résistances et d'aboutir finalement à un échec. Des priorités mériteraient d'être hiérarchisées : il faut déterminer un degré d'urgence de réalisation des propositions.

Le Président Pierre Méhaignerie l'a admis. Il a estimé, par ailleurs, que l'interdiction faite aux architectes des bâtiments de France d'opérer, à titre libéral, dans leur département, constituait une mesure acquise essentielle. Il s'agit maintenant de savoir s'il convient de leur interdire toute exercice libéral. Si tel devait être le cas, il faudrait s'assurer qu'il ne serait pas fait appel à l'État pour compenser leurs pertes de revenus. La réflexion doit, enfin, se poursuivre, sur les modalités de fonctionnement des sections de la commission régionale du patrimoine et des sites, qui fournissent un avis à la suite des recours formés contre les décisions des ABF. En effet, elles sont largement dominées par les architectes du patrimoine et les élus locaux sont souvent désemparés devant des arguments très techniques. Il serait souhaitable qu'ils puissent être accompagnés, lors de leurs réunions, par leurs propres architectes.

M. Georges Ginesta a estimé que l'exercice libéral de leur profession par des ABF avait conduit à des abus, certains avançant ou retardant des projets selon leur bon plaisir, le versement d'honoraires privés se révélant parfois utile pour débloquer certains chantiers.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que l'activité libérale des ABF n'était aujourd'hui limitée que dans le département où ils exercent leurs fonctions régaliennes.

Votre Rapporteur a indiqué que cette limite n'empêchait pas certains réseaux de fonctionner.

Le Président Pierre Méhaignerie a admis leur existence et estimé que l'application d'un principe de mobilité permettrait de réduire les tentations.

M. Georges Ginesta a jugé que les honoraires demandés par les architectes en chef des monuments historiques ne correspondaient pas toujours à leurs compétences.

Votre Rapporteur a indiqué avoir voulu présenter des propositions réalistes. Il convient notamment de tenir compte de l'état médiocre du patrimoine classé appartenant à l'État. Ses monuments en péril sont particulièrement coûteux à restaurer. C'est pourquoi seul l'inventaire des monuments historiques devrait être décentralisé, les architectes des bâtiments de France ayant des fonctions recentrées sur les chantiers d'État.

La Mission a souhaité que le nombre actuel des architectes en chef des monuments historiques (51) soit doublé à moyen terme afin de permettre leur mise en concurrence – ils y sont prêts – et afin de ne pas souffrir, à l'avenir, d'un manque de restaurateurs.

S'agissant des 231 architectes des Bâtiments de France, le gouvernement précédent a adopté deux bonnes mesures : la limitation de leur activité libérale et la revalorisation de leur traitement. Il convient maintenant d'aller plus loin pour tenir compte, notamment, des observations critiques de la Cour des comptes, et de l'existence de pratiques contestables.

Deux propositions concrètes de la MEC devraient satisfaire les préoccupations des élus. D'une part, le regroupement en un service départemental unique des services de l'équipement, d'un côté, et de l'architecture et du patrimoine, de l'autre, irait dans le sens d'une simplification des structures et des procédures. D'autre part, le recours contre les décisions des ABF devrait être ouvert à toute personne ayant un intérêt à agir, de la même façon que la composition de la commission compétente pourrait être rééquilibrée par une représentation des élus locaux en son sein.

Le Président Pierre Méhaignerie a suggéré de classer les propositions du Rapporteur, selon qu'elles devaient être mises en œuvre à court ou à long terme.

Votre Rapporteur a précisé qu'un tableau synthétique retient une telle présentation des propositions. Ainsi, s'agissant du patrimoine, il est souhaitable, à court terme, de restituer la maîtrise d'ouvrage au propriétaire, de réformer le système d'appel des ABF et de revoir le statut de ces derniers. De même, il est important de prévoir rapidement un système de sanctions financières dans les conventions avec les ACMH, dans le sens d'une meilleure implication et d'une plus grande responsabilisation. À Nancy, par exemple, le fait de faire jouer les mécanismes de sanctions, dans le cadre du programme de rénovation du patrimoine du XVIII^e, n'a pas manqué de susciter une certaine surprise.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que l'expression « *rémunérations opaques* » employée dans le projet de rapport pourrait être mal interprétée et qu'il serait opportun de lui préférer, dans le texte final, une formule moins sévère et moins ambiguë. Par ailleurs, l'introduction du rapport devrait davantage insister sur la qualité des monuments historiques et rendre hommage, à cet égard, à la qualité professionnelle des ABF.

*

* *

La Commission a ensuite *adopté*, à l'unanimité, les propositions de la MEC et *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport.

N° 875 – Rapport d'information : mission d'évaluation et de contrôle – 21 janvier 2003 – (M. Laurent Hénart)