

RAPPORT SUR L'APPLICATION

DE LA LOI DU 17 JANVIER 2001 RELATIVE A L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE

Alain VAN DER MALIERE 15 janvier 2003

Avertissement

INTRODUCTION

La loi, ses objectifs et ses principes

La loi repose sur quelques principes issus du rapport de MM. Demoule, Pêcheur, Poignant:

I-CONSTAT ET ANALYSE

1 -Le champ d'application de la Loi

2 -.La redevance

3 -.Les difficultés de l'INRAP

4 -La rupture du dialogue

II - PRECONISATIONS

1 -Réguler et prévoir un développement maîtrisé de l'archéologie préventive

II -Réguler:

12 -Réviser les objectifs:

123 -Une protection en amont

13 -Adapter les moyens

2 -Renouer le dialogue

Entre les acteurs

Avec le public

3 -Réunir tous les acteurs

31- Accentuer et développer le rôle des collectivités

32 -Compléter l'organisation de l'INRAP

[33 -Les autres partenaires](#)

[4 -Réformer le financement](#)

[Conclusion](#)

Avertissement

Dans sa sagesse, le législateur avait prévu (article 14) qu'un rapport serait remis aux parlementaires au terme de la seconde année d'application de la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

Les graves difficultés surgies dès les premiers mois de sa mise en œuvre ont conduit à la commande de cette étude par Monsieur Guillaume Cerruti, directeur du cabinet du ministre de la culture et de la communication.

Sur ce fond d'urgence, nous nous sommes efforcés d'appréhender une situation complexe et évolutive -c'est le sens des deux notes intermédiaires de novembre et décembre 2002 -faite de réalités structurelles mais aussi de réactions passionnelles et de jugements prématurés.

Il faut donc lire les constats et les préconisations qui suivent en prenant en compte cette conjoncture délicate: 8 mois seulement d'application effective de la loi, des bases statistiques très réduites, des données insuffisantes pour prendre la mesure des dysfonctionnements -y compris les plus patents -comme le calcul de la redevance, premier révélateur de la crise.

Dans ce contexte, nous avons eu, certes, le souci premier d'avancer des propositions immédiatement opérationnelles, quelquefois à caractère exceptionnel, mais avec la préoccupation constante de les inscrire dans une perspective de réforme à moyen, voire à long terme.

C'est. en tout cas, l'ambition des auteurs.

INTRODUCTION

La loi, ses objectifs et ses principes

La loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive est l'aboutissement d'une évolution qui a conduit de l'émergence des fouilles de sauvetage des années 1970, ponctuelles, partielles, dotée de peu de moyens, aux opérations d'archéologie préventive de la fin des années 1990, plus systématiques et professionnelles.

Cette loi met fin à plus de 20 ans de pratiques empiriques nées dans les années 1970, puis peu à peu développées et perfectionnées, mais sans cadre juridique spécifique. En effet, comme dans la plupart des pays européens, la législation française sur la préservation du patrimoine archéologique (loi du 27 septembre 1941, dite loi Carcopino, validée en 1945) a été élaborée à une époque où le concept d'archéologie préventive n'existait pas.

Il avait fallu de grandes destructions et donc de grands scandales pour que naissent, dans les années 80, des solutions contractuelles au travers desquelles archéologues et aménageurs trouvaient chacun leur compte: d'un côté l'archéologue acceptait la disparition d'un site archéologique après étude et s'engageait sur un calendrier et des délais; de l'autre, dès lors que la levée de l'hypothèque archéologique rendait possible la réalisation de son projet, l'aménageur prenait financièrement à sa charge l'exécution des recherches. On évitait ainsi d'éventuels arrêts de chantiers et des situations conflictuelles entre impératifs économiques et préoccupations culturelles.

Ces solutions qui s'appuyaient sur quelques textes réglementaires (article R 111-3-2 du Code de l'Urbanisme et décret du 5 février 1986 rendant obligatoire la consultation des services régionaux de l'archéologie, lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme et permettant de formuler des prescriptions) ou législatif (article 332-1 du Code pénal réprimant les destructions de vestiges archéologiques) reposaient avant tout sur la bonne volonté des acteurs.

Toutefois, depuis plusieurs années, ce système conventionnel, précaire, était l'objet de critiques multiples tant de la part des aménageurs et des organes de contrôle que des archéologues et, en dépit de son efficacité, avait atteint ses limites:

- limite juridique, d'une part: les expédients heurtaient certains aménageurs, mais aussi la Cour des Comptes; l'essentiel de la collecte des financements et des interventions reposait en effet sur une association para administrative, l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), créée en 1973, et qui atteignait un effectif de 1200 salariés (en équivalent temps plein) et un budget de 400 millions de francs (ou 61 millions d'euros) ;
- limite scientifique, d'autre part: l'expérience montrait que, dans une logique par trop uniquement patrimoniale, l'impératif du sauvetage documentaire d'un gisement tendait à prévaloir sur son étude et son exploitation scientifique. En d'autres termes, la libération du terrain, primordiale, ne s'accompagnait pas régulièrement de la publication des résultats, pour des questions de temps et de financement. Pour les mêmes raisons, les travaux de faible envergure financière étaient souvent négligés. Enfin, ces procédures favorisaient une banalisation du sauvetage, la fouille étant généralement conçue comme seule solution face à un projet de travaux de construction ou d'aménagement.

Le projet gouvernemental, proposé en 2000, visait trois objectifs:

- légitimer l'intervention publique;

- garantir la qualité scientifique des fouilles;
- sécuriser les aménageurs.

La loi repose sur quelques principes issus du rapport de MM. Demoule, Pêcheur, Poignant:

1, elle ancre scientifiquement l'archéologie préventive; c'est une activité de recherche (accroître la connaissance scientifique de notre passé) et non une activité commerciale (libérer le terrain au plus vite et au moindre coût) ; ses différentes séquences (diagnostic, évaluation, opération de terrain, étude et publication) sont indivisibles et relèvent toutes d'une même démarche intellectuelle;

2. cette conception implique que l'État en soit le garant et exerce un devoir de préservation, de prescription et de diffusion et que, selon les termes de la loi, "l'archéologie préventive relève de missions de service public" avec ses éléments constitutifs: la continuité dans le temps, l'unité de l'espace, l'égalité de traitement de l'usager; par ailleurs, l'État doit veiller "à la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social" (article 2).

Ces impératifs de recherche et de service public ont conduit à retenir:

- une stricte distinction entre, d'une part, les services de l'Etat, chargés de la prescription et du contrôle et, d'autre part, un opérateur assurant les diagnostics et les fouilles préalables aux aménagements;
- un mode de financement fondé sur une contribution imposée aux aménageurs et assurant une certaine péréquation des coûts;
- une formule d'établissement public de recherche disposant de souplesse et d'autonomie de gestion, de pérennité, et doté d'instances scientifiques. Fort de droits exclusifs en la matière, placé sous double tutelle ministérielle, il doit intervenir en partenariat avec l'ensemble des institutions de recherche publiques (CNRS, universités, services archéologiques de collectivité).

Cette démarche a été jugée la seule susceptible de permettre la mise en œuvre d'une politique scientifique globale

Les principes directeurs de cette réforme de l'archéologie préventive découlent directement de la convention de Malte, ratifiée par la France par la loi du 26 octobre 1994 et entrée en vigueur le 10 janvier 1996.

Près de quatre années de travaux législatifs préparatoires, une large concertation, des débats parlementaires de haute tenue, cette loi est tout sauf improvisée.

Premières difficultés, mais naissance d'une dynamique

Après quelques mois d'existence, cette loi a soulevé des problèmes dans son application, notamment en milieu rural, révélant une inadaptation du système de financement. Cette remise en cause qui a conduit à la commande de ce rapport ne doit pas cependant masquer le caractère très novateur de cette législation et son impact sur le milieu archéologique. Cette loi n'est pas seulement une légalisation du système précédent, mais elle oblige à une autre archéologie, plus exigeante. Sa visée est de faire de l'archéologie préventive, une activité de recherche: cela explique que la solution française soit très observée par l'Europe

culturelle; sa mise en application a été accompagnée de mesures fortes qui créent une dynamique: une convention cadre entre le ministère de la Culture et le ministère de la Recherche jette les bases d'une collaboration en vue d'aboutir à un maillage scientifique du territoire par une meilleure répartition géographique des équipes de recherche, la création de pôles scientifiques associant les différents partenaires de la recherche (Services régionaux de l'archéologie du ministère de la Culture, INRAP, CNRS, Universités, Services archéologiques des collectivités) ou encore le financement commun d'Actions collectives de Recherche (ACR); ces premières actions ont des répercussions très fortes sur la communauté scientifique des archéologues; la tenue d'Assises interrégionales de l'archéologie de décembre 2001 à juin 2002, puis d'Assises nationales en 2002 a montré la progression de la réflexion des services sur l'exercice quotidien de leurs missions et sur les évolutions à l'œuvre dans l'archéologie préventive.

Les principales raisons d'une crise

Ainsi qu'il sera développé plus loin, la crise est née de la conjonction de plusieurs facteurs:

une mise en œuvre trop rapide de la loi qui a sous-estimé les effets mécaniques des dispositifs mis en place;

une impréparation manifeste de l'INRAP ; une rupture du dialogue entre les acteurs;

une insuffisante association des services de collectivité dans un contexte de décentralisation;

une inadaptation du mode de calcul de la redevance.

Toutefois, une analyse plus poussée, au terme de nombreux entretiens, nous conduit aussi à penser que la rupture introduite par cette loi dans la pratique scientifique de l'archéologie n'a peut-être pas été suffisamment conceptualisée.

I - CONSTAT ET ANALYSE

1 -Le champ d'application de la Loi

Dresser un bilan après seulement quelques mois d'activité est un exercice difficile. Les statistiques font singulièrement défaut, et dans cette période de rodage, l'INRAP peine à fournir des indicateurs détaillés. Des données chiffrées devraient être prochainement disponibles qui permettront d'affiner notre perception de l'application de la loi. Il y a en effet un très important travail d'analyse à mener pour la confection du rapport de la fin 2003.

Retenons que sur 8 mois d'exercice (février à septembre 2002), le nombre d'opérations signées s'élève à 1129 (1044 diagnostics et seulement 85 fouilles) contre 1606 en 2001 (1071 diagnostics et 535 fouilles) et 1495 en 2000 (1004 diagnostics et 491 fouilles).

Le nombre global d'opérations en 2002 n'aurait donc pas augmenté de façon sensible si l'on s'en tient aux opérations signées. L'inconnue vient davantage du nombre d'opérations prescrites et n'ayant pas encore fait l'objet de conventions (certaines seront d'ailleurs abandonnées du fait de l'aménageur). Quoi qu'il en soit, l'augmentation finale, réelle, ne serait pas démesurée. Toutefois, le cumul d'augmentations ponctuelles dans la plupart des régions (mais de manière inégale), ajouté au solde (très important) des opérations AFAN, a contribué à mettre l'INRAP en difficulté. Il y a vraisemblablement modification de la nature des opérations et déplacement géographique. La part des diagnostics s'est accrue passant de 67% du nombre des opérations en 2000 et 2001 à 92 % en 2002 (mais ce pourcentage qui ne porte que sur les 8 premiers mois sera sans doute à réviser à la baisse) De nouveaux secteurs d'aménagement ont été concernés, et de nouvelles parties du territoire se sont ouvertes à l'archéologie préventive. Mais l'importance des fouilles de sauvegarde découlant de ces diagnostics dont beaucoup sont encore à réaliser ne peut être actuellement évaluée.

Les augmentations constatées résultent de trois causes:

Le champ d'application de la loi s'étend très normalement à tous les projets d'aménagement susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique. L'augmentation du nombre de diagnostics ne fait que refléter celle des dossiers d'aménagement qui échappaient jusque là à toute contrainte archéologique et qui désormais sont soumis à l'examen des préfets de région. Il y a là un effet mécanique tout à fait logique.

On constate une homogénéisation en cours des pratiques sur l'ensemble du territoire et une application de la loi dans les départements où l'archéologie préventive n'était pas implantée.

Enfin, s'applique le principe de précaution, pour éviter l'erreur d'appréciation ou le risque de découverte fortuite. En effet, la loi traite du préventif mais ne règle pas le cas des découvertes fortuites (faites au cours de travaux) qui relèvent du titre III de la loi de 1941 (laquelle laisse pratiquement face à face État et aménageur).

Ainsi, aux dossiers habituels (tracés linéaires, grandes ZAC, carrières, opérations urbaines), sont venus s'ajouter des projets d'aménagement qui autrefois n'étaient pas traités faute de saisine des dossiers ou faute de capacité financière des aménageurs concernés (notamment lotissements et aménagements des bourgs ruraux, ZAC rurales, permis individuels,...). Mais ce qui n'était pas négociable hier dans le cadre de l'archéologie contractuelle ne pouvait guère le devenir aujourd'hui par la seule vertu de la loi avec une redevance trop faiblement mutualisée. Cet investissement de nouveaux territoires a entraîné des incompréhensions et des réactions négatives

La loi, par un effet mécanique bien explicable dû à la systématisation de la consultation, et bien que la plupart des services ont le sentiment d'avoir fait preuve d'une grande modération dans l'émission de prescriptions -eu égard au nombre de dossiers examinés ., a provoqué davantage d'opérations de terrain alors que l'INRAP, dans sa première année d'existence, avait ~ de capacités humaines d'intervention que l'AFAN. En effet, à effectifs constants, il doit désormais exercer certaines tâches autrefois accomplies par les services régionaux de l'archéologie (négociations avec les aménageurs, montage des opérations), mais aussi organiser ses directions interrégionales. En outre, la modification du ratio diagnostics-fouilles, au bénéfice des diagnostics, s'est traduit par un besoin accru de responsables d'opérations.

On notera au passage que le mécanisme de saisine fonctionne, que la loi remplit bien son objectif de protection et se révèle un outil apte à freiner l'érosion documentaire intense qui caractérise notre époque, mais que le système de financement doit être repensé. On notera aussi que la France ne dispose pas actuellement des moyens humains suffisants pour faire face à cette érosion et qu'elle doit donc en tirer les conséquences.

En dehors du calcul de la redevance, c'est sans doute moins la loi qui est en cause que la mise en œuvre trop rapide qui en a été faite, alors qu'il aurait fallu (et qu'il faut maintenant) en faire une application graduée et progressive.

2 -.La redevance

On le sait, le calcul de la redevance est l'objet premier de la colère parlementaire.

Élaboré dans un esprit d'équité, il produit un certain nombre d'effets exactement contraires, notamment dans les zones rurales.

Certes, l'INRAP indiquait dans une note du 26/11/02 que pour les diagnostics, 73 % des aménageurs tous milieux confondus, paient moins de redevance qu'ils n'auraient payé de facturation AF AN, 71 % payant moins également pour les fouilles; il n'en reste pas moins que la répartition se traduit pour une forte minorité par des coûts souvent insupportables.

En revanche, la redevance en milieu urbain semble beaucoup mieux acceptée, car en général, d'un montant inférieur aux coûts antérieurs.

Par ailleurs, pour l'INRAP, selon les termes de la directrice elle-même, "le rendement de la redevance ne couvre pas les dépenses opérationnelles et ne permet a fortiori pas de couvrir les dépenses de structure, les frais généraux et les missions scientifiques de l'établissement" (note du 5 décembre 2002).

Enfin, la mission relève que la redevance ne peut s'appliquer ni à l'archéologie subaquatique, notamment sous-marine, ni à l'archéologie du bâti. Sur ce dernier point, tout se passe comme si resurgissait la frontière obsolète du bitume ou du gazon entre ce qui est archéologique et ce qui ne le serait pas et qu'on se résolvait à se priver de cet appoint précieux aux démarches de connaissance.

Au total, le mode de financement, mal accepté, est en outre inadapté à son objectif. Quant aux sommes nécessaires -le budget de l'INRAP envisagé pour 2003 est inférieur à 150 millions d'euros -sont-elles si considérables comparées à d'autres établissements publics et eu égard aux enjeux nationaux et territoriaux qui singularisent celui-ci? Pour mémoire, rappelons que le chiffre d'affaires de la construction en France pour 2001 est de 120 milliards d'euros.

3 -.Les difficultés de l'INRAP

Beaucoup de nos interlocuteurs ont souligné les difficultés de l'INRAP à répondre aux nouvelles procédures et aux exigences de la loi.

Ces reproches, presque obligatoires en période de rodage, se transforment rapidement en inquiétudes face aux conséquences de cette organisation incomplète. Faut-il rappeler que le premier conseil d'administration de l'INRAP ne s'est toujours pas réuni, un an après la création de l'établissement!

Pour notre part, nous avons dans une première note, souligné les retards pris lors de la phase de préfiguration qui continuent à obérer cette période cruciale de mise en route.

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. Ceux-ci malgré "l'interdiction légale" se tournent naturellement vers les services de l'État qui souvent leur apportent les informations utiles. La rupture théorisée de la chaîne prescription-opération ne résiste pas, pour l'instant, à la pratique.

Il y a là un seuil critique qu'il faut absolument dépasser. 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.

4 -La rupture du dialogue

Le transfert de responsabilités (négociation avec l'aménageur, établissement du projet d'intervention) entre les SRA et l'INRAP a pu parfois être trop rapide, et l'INRAP n'a peut-être pas toujours mis à profit l'expérience capitalisée dans les SRA en matière de négociation ou de pédagogie.

Quoi qu'il en soit, l'aménageur se sent aujourd'hui mis à l'écart, considéré comme un "casseur- payeur", comme un redevable davantage que comme un partenaire. La distinction, tout à fait justifiée entre prescripteur et opérateur a eu pour conséquence -involontaire - d'isoler l'aménageur .

Au total, l'archéologie préventive se trouve aujourd'hui confrontée à une double crise d'une part, une réaction de certaines catégories d'aménageurs face au montant des redevances à acquitter, et une crainte face aux délais qui menacent de s'allonger; cette réaction qui s'alimente aussi d'une insuffisance d'informations est relayée par les parlementaires; il est à noter que certains aménageurs qui de leur propre aveu n'ont pas à souffrir du taux de la redevance s'associent à cette grogne contre une loi accusée de leur créer des complications; d'autre part, une crise de croissance de l'INRAP confrontée à une poussée de son plan de charge avec des effectifs stables alors qu'elle doit aussi organiser ses structures régionales et que le produit de la redevance est insuffisant.

Des deux crises, la première est la plus visible dans la mesure où elle est portée par le Parlement et médiatisée. La seconde, interne, est tout aussi préoccupante et nécessite des mesures immédiates, et à moyen terme.

Ceci étant, ce n'est pas vouloir atténuer la gravité de la situation que de rappeler que l'archéologie préventive n'est pas née avec la loi de 2001, de même, les difficultés ne sont pas récentes. Les "dossiers à problèmes" ne sont pas une nouveauté. Avant l'intervention de la loi, un grand nombre d'entre eux étaient traités en région, certains "remontaient" en administration centrale où ils étaient pris en charge par le bureau "archéologie préventive et méthodologie" (APM) souvent en liaison avec l'inspection générale de l'archéologie: dossiers sur lesquels pesaient des interrogations scientifiques ou patrimoniales, opérations posant un problème de financement insoluble au plan local, ou majorité des cas soulevant des oppositions politiques. Bien évidemment, la loi, même si elle devait résoudre certaines difficultés, ne pouvait provoquer la disparition de tous les dossiers à problèmes.

Il faut noter que les recours sont actuellement peu nombreux (seulement 2 contentieux), que certes la commission administrative de la redevance n'est pas encore installée, mais sans que cela, à notre connaissance, ne suscite beaucoup de réclamations.

II - PRECONISATIONS

La loi du 17 janvier 2001, dans ses principes, répond aux objectifs visés de prendre en compte et de sauvegarder de façon intelligente le patrimoine archéologique national. Comme tout texte visant à assurer un développement durable, elle fait naître des contraintes (de délai, parfois de modification de projet, voire dans des cas exceptionnels d'interdiction du projet), et impose un coût financier, mal accepté par les aménageurs tant publics que privés.

Il faut donc réformer certains aspects de cette loi, notamment sur le plan du financement, ce que le législateur avait prévu, mais force sera de conserver à ce texte un rôle coercitif, faute de quoi, on reviendrait aux destructions systématiques des années 1960 et 70, et donc à un recul des ambitions scientifiques de la France.

Pour le reste, c'est davantage affaire de correction et de réglage que de réforme législative. Circulaires et directives doivent venir à bout des principales difficultés. Cette loi est un outil, et c'est surtout l'esprit dans lequel elle est appliquée qui compte. C'est un mode d'emploi qu'il faut fournir aux services, à l'INRAP et aux aménageurs.

Nous référant à nouveau ici à l'INRAP, nous précisons que nous avons naturellement dans cette première approche tenu pour une donnée de l'exercice qu'il était un établissement public administratif, même s'il est suffisamment innovant pour avoir relevé d'une nouvelle catégorie définie législativement. Nous raisonnons donc ici dans ce cadre pour des motifs d'efficacité pratique et non en vertu d'a priori.

Nos préconisations sont les suivantes:

1 -Réguler et prévoir un développement maîtrisé de l'archéologie préventive

11 -Réguler:

Le constat d'un établissement public peinant à faire face à un niveau relativement élevé des prescriptions et celui de la nécessité pour l'État de disposer d'une marge de manœuvre en 2003 afin de prescrire des interventions archéologiques réalisables dans "les délais appropriés" (requis par l'article 1 de la loi) ont conduit la mission à proposer au ministre, dans une note intermédiaire, une mesure exceptionnelle de régulation visant à procéder à une réduction du stock des prescriptions 2002 non encore effectuées et à alléger ainsi la charge de l'INRAP.

Nous sommes bien conscients du caractère choquant de cette disposition, et même du vocabulaire employé, pour des services qui ont prescrit en âme et conscience des mesures visant à atténuer les effets de l'aménagement sur une documentation jusque là préservée. Il faut bien préciser que cette réduction préconisée ne concerne ni les fouilles ni même les diagnostics sur sites avérés mais uniquement les diagnostics sur zones non caractérisées. L'abandon de prescriptions doit au demeurant répondre à des critères scientifiques et stratégiques, mis en œuvre dans un cadre interrégional de préférence à un cadre régional. En outre, l'analyse effectuée à cette occasion de chaque situation régionale (notamment du niveau et de la typologie des prescriptions régionales; de la capacité d'intervention de l'établissement public) doit favoriser une harmonisation des critères de la "prescription 2003".

Cette mesure doit nous conduire à un constat et à un regret: le constat est celui d'une mise en œuvre trop rapide et insuffisamment précautionneuse de la loi; le regret, celui de l'incapacité actuelle de notre pays, en termes humains et intellectuels, à faire face à l'ensemble des destructions affectant notre sous-sol. Il convient sans doute de définir plus précisément nos objectifs actuels et surtout de préparer l'avenir. La mission propose que

cette régulation, imposée par l'urgence, ne soit considérée Que comme une mesure exceptionnelle d'assainissement, destinée à permettre une application graduelle de la loi et à prélude une politique de croissance mesurée de l'archéologie. En d'autres termes, il s'agirait de se fixer un délai maximal de 5 années pour parvenir à un fonctionnement harmonieux de l'archéologie préventive.

12 -Réviser les objectifs:

L'accent mis sur la croissance quantitative de l'archéologie préventive, avec les critiques qu'elle provoque, ne doit pas masquer le fait que cette loi impose aussi une croissance qualitative. Or, cette exigence de la loi est insuffisamment perçue, y compris parfois au sein du milieu archéologique.

La fonction première de cette loi n'est pas de favoriser un nombre toujours plus grand d'interventions de terrain et de poursuivre les pratiques antérieures de la discipline sur une plus grande échelle; elle est d'ancrer l'archéologie préventive dans la recherche et d'en faire une activité scientifique. L'objectif n'est pas de libérer toujours davantage de terrain et de "mettre le sol en caisses ", il est d'une part de protéger un potentiel documentaire en danger, d'autre part de produire des résultats scientifiques. Certes les 20 dernières années d'archéologie préventive ont produit des résultats très importants et ont profondément renouvelé notre connaissance du territoire national; toutefois nombre de données, inexploitées, ont été perdues et trop de dossiers importants n'ont toujours pas abouti aux publications indispensables.

Cette rupture, introduite par la loi, n'a pas été suffisamment soulignée. Elle est pourtant fondamentale et, jointe à l'expérience de deux décennies, devrait inspirer la conduite des services et au delà de la communauté scientifique dans les années à venir.

Faut-il rappeler que la loi fixe comme objet à l'archéologie préventive non seulement la "détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique" mais aussi "l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus" (art. 1), donne à l'État un rôle de contrôle et d'évaluation des opérations avec l'appui d'organismes scientifiques. (art. 2), met à la charge de l'établissement public administratif (EPA) l'exploitation scientifique des activités et la diffusion des résultats (art. 4), fixe un délai de 5 ans pour favoriser l'étude du mobilier (art. 7). Les préoccupations scientifiques sont donc constantes.

Il nous semble essentiel dans l'application graduelle de la loi que nous préconisons de commencer par satisfaire ces exigences qualitatives avant de pouvoir répondre à toutes les sollicitations de l'aménagement.

En termes concrets, les objectifs doivent être les suivants:

121 -Une politique de choix dans les interventions: une approche sélective de la prescription

La volonté de programmer l'archéologie préventive, de planifier l'imprévisible, n'est paradoxale qu'en apparence. Dans la mesure où cette activité est désormais ancrée dans le champ du scientifique, elle se doit de participer à la programmation générale, c'est à dire d'intégrer les préoccupations et les questionnements du moment. En d'autres termes, la menace pesant sur un site n'est pas un élément suffisant pour prescrire une étude. Des choix sont possibles sur des critères scientifiques thématiques ou territoriaux, dès lors que des priorités auront été définies.

Programmer, c'est d'abord définir a priori ses grandes priorités scientifiques, fixer les questions à aborder en fonction de l'état des connaissances. C'est aussi, annuellement, prévoir le volume d'opérations qu'on sera en mesure de prescrire et de contrôler, compte tenu des contraintes opérationnelles (l'effectif du service régional de l'archéologie, les capacités d'intervention de l'INRAP, les disponibilités des autres partenaires scientifiques).

On ne sous-estime pas le risque d'une telle démarche qui, si elle était prétexte au malthusianisme et à la médiocrité, viderait la loi de sa substance. On mesure également la difficulté de sa mise en œuvre dans un milieu encore peu familiarisé avec cette façon d'agir et qui ne s'est pas doté d'outils méthodologiques du choix.

Cette approche sélective - obligatoirement souple, en raison du caractère souvent imprévisible des vestiges archéologiques - pourrait concerner à la fois les zones de saisine (prévues à l'article 1 du décret du 16 janvier 2002), l'examen des dossiers de ZAC et de lotissement, et les opérations de fouilles. L'application des seuils de saisine (et finalement de prescription de diagnostic quand aucun site n'est connu) doit être précisée et justifiée sur des bases scientifiques. Cela devrait permettre une application progressive de la loi et une approche raisonnée en fonction des questionnements scientifiques.

Bien évidemment, cette régulation de l'activité archéologique par une approche sélective mérite d'être nuancée: le choix n'est pas toujours binaire (destruction ou fouille) et des prises d'information rapides dans la suite du diagnostic peuvent parfois suffire (ce qui est un argument supplémentaire pour déconnecter davantage le financement de la réalité de l'opération), alors qu'aujourd'hui, il est difficile de "purger" un site dans le cadre trop contraint du seul diagnostic.

Toutefois, cette approche sélective aura des conséquences sur la sauvegarde du patrimoine archéologique qu'il faut donc améliorer par des mesures complémentaires (infra 123, 124).

122 -Une stricte obligation de résultats:

Chaque opération doit donner lieu à un rapport final, à l'archivage des données, au traitement du mobilier, et le cas échéant, à une publication suivant l'avis donné par une commission scientifique, sans omettre la diffusion près du public. Évidence dira-t-on. Et pourtant, dans le passé, combien d'opérations n'ont pas satisfait ce cahier des charges?

Il convient de n'entreprendre des opérations que si on est en mesure de les mener à bonne fin. Tant du côté de l'opérateur en terme d'équipes effectivement compétentes, que du côté du prescripteur en terme de suivi d'encadrement et de contrôle.

L'exigence est celle de la qualité, nous ne le répéterons jamais assez. A cet égard, nous mettons en garde contre la tentation de réaliser les opérations à moindre frais et contre l'obsession de gains de productivité. Les critiques qui se font jour sur l'insuffisance de certains diagnostics ne permettant pas de prescrire à bon escient doivent être entendues.

Cette obligation de résultat nécessite du temps et des hommes, donc des moyens. Le chiffrage des besoins ne peut être une simple projection des ratios antérieurs. Là encore, la profession doit mieux définir les besoins.

Le contrôle a posteriori doit être exercé de manière beaucoup plus systématique et rigoureuse qu'aujourd'hui. C'est la tâche des services, de la commission interrégionale de la

recherche archéologique (CIRA) et d'une inspection générale interrégionalisée, recentrée sur un rôle scientifique.

123 -Une protection en amont ou une prise en compte accrue des sites connus dans les Plans de développement durable.

L'érosion documentaire accélérée qui menace la transmission du potentiel archéologique (chaque année, une surface de 350 Km² est terrassée en France métropolitaine) doit être réduite dans une perspective de développement durable.

Au cours des travaux préparatoires de la loi du 17 janvier 2001, les débats ont porté à plusieurs reprises sur la protection des sites. Le Sénat proposait d'user d'un taux de redevance fortement majoré (10 fois), pour dissuader des aménageurs de dévaster inconsidérément des sites complexes ou exceptionnels, "particulièrement importants pour l'histoire et l'archéologie de notre pays". Le gouvernement préférait s'en remettre à des moyens législatifs et réglementaires. Il est vrai que la fouille ne doit pas être la seule issue possible à la confrontation entre existence de vestiges archéologiques et développement économique et social. La loi permet théoriquement la conservation in situ des vestiges archéologiques les plus marquants mais, compte tenu des incidences financières, quelle en sera l'application réelle? N'est-il pas préférable d'agir en amont, c'est à dire avant l'émergence d'un projet ?

Dans la mesure où le financement de l'archéologie préventive serait réformé et davantage qu'aujourd'hui déconnecté de l'intérêt ou de la complexité des sites archéologiques, les aménageurs ne seraient guère tentés de renoncer à l'intérêt économique d'un terrain, même hypothéqué par la présence d'un site important, d'autant que les conséquences financières pour l'État d'une prescription de conservation en limiteront l'usage.

Laisser des projets d'aménagement se développer sur des sites archéologiques connus et majeurs est irrationnel. Il est anormal que la conservation de sites archéologiques importants et identifiés de longue date, ne soit pas assurée par des mesures adéquates et spécifiques. Les procédures de classement parmi les monuments historiques ne sont pas adaptées à un tel objectif. Il conviendrait donc d'envisager, pour les sites enfouis, un type de protection, plus souple et moins contraignante mais relevant soit de la "disposition d'urbanisme" grâce à la nouvelle rédaction du 70 de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme dans la rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000 ("secteurs à protéger... pour des motifs d'ordre culturel"), soit de servitudes d'utilité publique, à annexer à titre informatif et utiliser en tant que de besoin dans les zonages, soit d'autres formes d'information préalable servant de documents de référence.

Bien évidemment, cette mesure ne concernerait que les sites les plus importants de chaque région. Leur liste devrait être arrêté par une commission scientifique, par exemple la commission interrégionale de la recherche archéologique (CIRA).

Une telle mesure aurait deux avantages: elle contribuerait à réguler l'activité archéologique et limiterait aussi l'utilisation de la prescription de conservation aux sites importants non encore répertoriés et dont l'existence n'a été connue qu'à l'issue d'un diagnostic

124 -Un traitement approprié des découvertes fortuites.

Les conservateurs régionaux de l'archéologie s'interrogent avec raison sur la possibilité juridique de laisser détruire un site. Par ailleurs, ils appellent l'attention sur les risques de découverte fortuite. En effet, la loi ne règle pas le cas des découvertes fortuites qui continuent à relever du titre III de la loi de 1941, laquelle laisse pratiquement face à face État et aménageur. A cet égard, la constitution d'un fonds d'intervention serait une garantie contre ce risque.

13 -Adapter les moyens

La mission a (trop) rapidement passé en revue les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs proposés. Chacun de ces thèmes mérite naturellement une étude particulière.

131 -Réalisation d'outils de programmation

Évaluer l'apport attendu en termes de connaissances de l'étude archéologique d'une zone menacée par des travaux ou un aménagement suppose que l'on dispose d'un référentiel suffisamment précis et détaillé. Or, sauf de rares exceptions, un tel outil n'existe pas. Les documents de programmation élaborés par le conseil national de la recherche archéologique, constituent des analyses stratégiques de la recherche mais ne peuvent entrer dans le détail des connaissances ni dans les nuances régionales.

La réalisation d'états de la question, thème par thème et période par période, à une échelle régionale ou interrégionale est une nécessité. Ce devrait être une obligation ardente pour la communauté scientifique. Ces bilans devraient nourrir des programmations décidées après consultation de la communauté archéologique régionale ou interrégionale et qui seraient ~ outils d'aide à la décision pour les services.

132 -Une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (scientifiques et administratives) dans les services régionaux de l'archéologie et à l'INRAP.

La mission recommande la mise à l'étude des besoins en effectifs des services instructeurs et de l'opérateur au cours des 5 prochaines années, de manière à prévoir le recrutement et à anticiper l'offre de formation. Les problèmes s'y posent de manière différente.

En ce qui concerne les SRA, la "fonte" des effectifs est préoccupante. Sans entrer dans les détails, la mission se contente d'appeler l'attention sur ce problème qui mérite un examen attentif, notamment en raison des départs (retraites, changements de spécialité, détachements au CNRS ou à l'Université) récemment intervenus ou déjà programmés et qui ne sont pas compensés par les recrutements de l'institut national du patrimoine (INP). La mise à l'étude d'un plan de simple remplacement des départs confirmerait dès à présent la volonté du ministère de renverser le cours des choses. L'approche paramétrée des moyens des services régionaux de l'archéologie mise au point par la sous-direction de l'archéologie pourrait être utilement croisée avec une approche des compétences thématiques.

En ce qui concerne l'INRAP, nous prenons acte du rapport de son président (mars 2002) qui consacrait une large place aux problèmes des personnels et à la formation. Nous suggérons simplement que la constitution progressive des équipes archéologiques affectées à chaque direction interrégionale de l'INRAP s'effectue après consultation des services régionaux de l'archéologie et des CIRA, dont le regard peut être précieux pour juger des besoins et des lacunes.

On a dit à plusieurs reprises que le manque d'archéologues formés était un obstacle à une croissance quantitative de l'archéologie préventive dans l'immédiat. Pour y remédier et pour assurer un taux normal de renouvellement, un plan pluriannuel de formation doit être engagé entre ~ les partenaires concernés: ministère de la Culture, ministère de la Recherche, ministère de l'Education Nationale. Une définition stricte des besoins devrait éviter les à coups de ces dernières années préjudiciables aux maîtrises sciences et techniques (MST) pourtant mises en place avec l'accord de tous.

Il faut aussi expertiser de manière plus fine l'actuelle politique de recrutement des conservateurs du patrimoine (archéologie), les procédures mises en place dans le cadre de l'INP faisant l'objet de nombreuses critiques.

133 -La sécurité juridique doit être assurée aux services prescripteurs. Elle passe peut-être par une rupture avec une conception du "tout patrimonial". Le choix suppose en effet le droit de laisser détruire certaines archives du sol, en connaissance de cause. La prescription est liée à l'intérêt scientifique d'un gisement et non à sa seule existence.

134 -Mise en place d'un fonds d'intervention pour permettre le traitement des découvertes fortuites.

La création d'une redevance assurant le financement de l'archéologie préventive a conduit le ministère de la Culture à supprimer de son budget les crédits d'intervention, qu'il s'agisse d'aide aux aménageurs impécunieux ou aux collectivités locales, ou de réserves pour "sauvetages urgents". Cette dernière ligne demeure pourtant indispensable pour faire face aux découvertes fortuites qu'elles soient provoquées par des agents humains ou naturels (cause de destruction trop souvent ignorée).

135 -Réflexion sur la protection des sites archéologiques majeurs

Ce point délicat n'est mentionné que pour mémoire et demande une étude. A côté de protections pérennes, on songe aussi à des servitudes souples, voire temporaires et révisables périodiquement en fonction de l'état des connaissances et des forces de la profession.

136 -Renforcement du rôle de la CIRA

Les débats parlementaires relatifs à l'archéologie préventive ont mis en évidence la réussite institutionnelle des CIRA (Commissions interrégionales de la recherche archéologique).

Cette instance, créée en 1994, jouit manifestement de la confiance des élus et des aménageurs qui reconnaissent son rôle d'expertise scientifique et sa représentativité collégiale à un échelon territorial inhabituel, mais tout à fait adapté à une vision scientifique des enjeux et des résultats de la recherche. La loi du 17 janvier 2001 prévoit dans son article 2 la consultation de tels organismes "pour examiner toute mesure relative à l'étude scientifique du patrimoine archéologique et à son inventaire, à la publication et à la diffusion des résultats de la recherche, ainsi qu'à la protection, à la conservation et à la mise en valeur de ce patrimoine".

Le décret d'application du 16 janvier 2002 ne rend obligatoire le recours à la CIRA que dans certains cas bien précis (art. 19 : En cours d'opération, prolongation de durée d'intervention ou mesure de conservation pour cause de découverte exceptionnelle; art. 23 : évaluation scientifique du rapport final d'opération; art. 47 : affectation de vestiges matériels au domaine public), ce qui est regrettable puisqu'il s'agit d'un outil fondamental de régulation de l'archéologie préventive et de contrôle de ses résultats.

Fort heureusement, la circulaire d'application du 3 mai 2002 (V. § 2) définit plus clairement le rôle de la CIRA, "réfèrent scientifique des prescriptions de l'État", et recommande sa consultation systématique sur "l'architecture globale des projets de zonage et de délimitation de seuils", sur les prescriptions de fouilles (postérieures au diagnostic), sur les mesures de conservation. Cette consultation systématique est en effet le seul moyen d'inscrire l'archéologie préventive dans une programmation interrégionale et de parvenir à la définition progressive d'une doctrine homogène au sein d'une interrégion.

Le renforcement du rôle de la CIRA en matière de programmation de la recherche, d'évaluation, de conseil et de contrôle implique une adaptation de l'institution, mais sans bouleversement de l'équilibre actuel. La CIRA doit rester une commission restreinte, composée de scientifiques, et chargée d'émettre des avis scientifiques. La mission approuve les mesures proposées par la sous-direction de l'archéologie dans le projet de révision du décret de 1994, notamment l'ajout d'un scientifique issu de l'INRAP de manière à ce que toutes les sensibilités de la communauté archéologique (CNRS, Universités, Services archéologiques des collectivités, services régionaux de l'archéologie) soient confrontées et la création qui s'impose désormais d'un secrétariat général pour chaque commission. Peut-être faudra-t-il prévoir, par décret ou par circulaire, la création d'une délégation permanente pour faire face aux urgences.

Elle recommande une meilleure prise en compte du travail d'expertise fourni par les membres de cette commission qui suppose une très grande disponibilité: l'instruction des dossiers (de 20 à 45 par an et par rapporteur), la participation aux réunions (15 à 20 journées par an), les déplacements sur le terrain, voire des actions de tutorat (car dans l'attente d'un maillage suffisant du territoire par des chercheurs, l'encadrement sera, dans de nombreuses régions, à la charge des services et des membres des CIRA) ; on aboutit ainsi à une estimation annuelle de 2 mois pleins de charge de travail pour un membre. On comprend que les membres des CIRA souhaitent la prise en compte dans leur plan de carrière de leur travail, notamment de "comité de suivi" des opérations complexes. On suggère l'attribution d'indemnités pour travaux supplémentaires, en fonction du nombre d'expertises réalisées. Une telle mesure, simple et incitative, serait de nature à assurer un flux d'experts compétents et disponibles.

2 -Renouer le dialogue entre les acteurs

- La "conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine .Ç! du développement économique et social" suppose, de la part des autorités en charge de la décision, une connaissance de ces exigences. La condition est remplie pour les exigences scientifiques par le biais de l'expertise de la CIRA. Mais qu'en est il des exigences du développement? En d'autres termes, quels sont les moyens de l'aménageur de se faire entendre? Ni le décret, ni les circulaires ne le prévoient explicitement. Cette coupure intervenue entre aménageur et prescripteur est très préjudiciable. Il faut donc renouer le dialogue, en prévoyant, dans la procédure, l'obligation d'une rencontre entre aménageur et prescripteur avant la prise de décision, et ce pour toute prescription de fouille et pour les prescriptions les plus importantes de diagnostic (il faut sans doute fixer un seuil). Bien évidemment, pour que cette rencontre soit fructueuse, le prescripteur devra connaître les disponibilités de l'opérateur.

- On ne saurait donc trop encourager les contacts entre les SRA et l'INRAP. La volonté du législateur de bien distinguer les acteurs ne doit pas se traduire par un isolement de chacun et des interventions dans le désordre. Le contact doit être permanent tout au long de la chaîne opératoire, de la programmation à la diffusion des résultats.

En particulier on recommandera la mise à disposition des SRA par l'INRAP d'indicateurs de gestion, permettant aux conservateurs régionaux de connaître constamment les disponibilités de l'opérateur et de mesurer les conséquences de ses propres prescriptions. Comme on l'a déjà dit, toute prescription doit s'inscrire dans sa faisabilité.

- On recommande enfin d'instituer une obligation de bilan annuel des opérations. Ce bilan prendrait la forme d'une réunion, au niveau interrégional et sous l'égide de l'inspecteur général de l'archéologie, entre les services prescripteurs et la (ou les) direction(s) interrégionale(s) de l'INRAP. On pourrait ainsi confronter les politiques scientifiques exprimées au travers des prescriptions et les résultats obtenus. On pourrait ainsi, en temps réel, corriger les pratiques ou adapter la programmation. A notre sens, ce serait une des formes du contrôle souhaité et, à nos yeux, indispensable.

Avec le public

L'incompréhension entre aménageurs et archéologues qui s'était manifestée lors de la crise de Rodez (1996) et que l'on croyait dissipée dans le contexte d'élaboration de la loi -Voir la Table Ronde" Archéologie et Aménageurs, un partenariat pour demain" tenue à Lyon en février 2002 -a brusquement resurgi. Elle résulte, entre autres choses, d'une insuffisante perception des enjeux de l'archéologie pour la connaissance du passé national, faute de diffusion suffisante des résultats, faute aussi d'une communication sur la politique suivie dans ce domaine, faute d'une programmation lisible. Ce constat a déjà été fait à maintes reprises: "l'archéologie est bien aimée et mal connue" affirmait un haut fonctionnaire de la culture.

Sans doute, beaucoup d'efforts sont-ils déjà consentis de la part des archéologues: journées "portes ouvertes", rédaction de dépliants, conférences, etc. Nous suggérons quelques pistes.

Il convient de prévoir un "retour" près de l' aménageur en lui procurant, sous une forme appropriée, les éléments de valorisation dont il pourrait avoir besoin. Chaque fouille importante devrait donner lieu à l'édition d'une plaquette (par exemple en s'inspirant de la série" Archéologie en Picardie").

Nous considérons que la CIRA, déjà en charge de l'orientation de la politique de publication des opérations n'aurait aucune difficulté, au terme de chaque année, à recommander, en fonction des résultats, les axes d'une diffusion près du grand public, laissant à chaque acteur le soin de sa réalisation.

Enfin, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) devraient jouer un rôle primordial dans une politique d'information et de valorisation du rôle et des résultats de l'archéologie préventive.

3 -Réunir tous les acteurs

Le fait que l'établissement public soit doté de droits exclusifs ne doit pas reléguer au second plan les autres acteurs de l'archéologie. Dans un souci de permettre une politique cohérente de la recherche, le législateur a bien prévu l'association des "services archéologiques des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public" (art. 4).

31- Accentuer et développer le rôle des collectivités

Si la loi du 17 janvier 2001 convient dans son économie générale, il faut accentuer et développer la part faite aux collectivités territoriales dans le dispositif législatif. Dans une assez large mesure, il peut s'agir ici de mieux se situer dans l'esprit de la loi, tel que le révèlent certains moments du débat parlementaire. Sur ce sujet, il est donc possible de s'en tenir aujourd'hui à des retouches. Les objectifs étaient bien esquissés par la loi, mais insuffisamment définis et explicités. Ils n'ont, en outre, pas été traduits avec la vigueur nécessaire dans les textes d'application.

Les collectivités doivent être associées plus étroitement au service public de l'archéologie non seulement à l'exécution de fouilles, mais aussi à la réalisation de la carte archéologique, à l'élaboration d'une politique de réserves archéologiques, à la constitution de dépôts de mobilier et naturellement aux actions de diffusion et d'information.

Sans écarter à moyen terme des réformes plus ambitieuses, il nous paraît important de préconiser une modification immédiate de la loi, qui redonnerait déjà la bonne direction. L'exercice est cependant rendu difficile par le souci, à nos yeux déterminant, de ne pas bousculer inconsidérément à ce stade le texte actuel.

Le mieux est de livrer un canevas de texte, portant, pour bien se nicher dans les dispositions existantes, sur la seule rédaction de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi et sur celle du deuxième alinéa-4u III de l'article 9, façon de présenter qui conduit évidemment à se référer au texte de la loi donné en annexe.

Article 1

I. La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive est remplacée par les dispositions suivantes:

"Lorsqu'ils existent et sans préjudice de la possibilité donnée à l'État de désigner en leur sein le responsable scientifique de toute opération d'archéologie préventive, les services archéologiques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont associés de plein droit, sous les prescriptions et le contrôle scientifique de l'État, à la mission exécutée dans leur aire géographique de compétence par l'établissement, au titre de cette association, c'est l'ensemble de la participation des collectivités territoriales ou de leurs groupements à la réalisation des diagnostics et opérations de fouilles d'archéologie préventive confiés à l'établissement public qui est prise en considération pour définir, à l'occasion de travaux d'aménagement dont les collectivités ou groupements sont maîtres d'ouvrage, l'ouverture du droit à l'exonération de la redevance d'archéologie préventive prévue à l'article 9, dans les termes et limites définis audit article. Sans préjudice de ce régime propre aux collectivités territoriales et à leurs groupements, l'établissement, pour l'exécution de la mission confiée par le premier alinéa du présent article et dans les conditions de contrôle de l'Etat prévues par la première phrase du présent alinéa, d'une part, précise, par la voie de la convention, les modalités de sa coopération avec les établissements publics de recherche ou d'enseignement supérieur dotés de services de recherche archéologique et, d'autre part, peut éventuellement faire appel, par convention particulière, aux services d'autres personnes morales, françaises ou étrangères, dotées de services de recherche archéologique. "

II. Le début de l'article 4 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 est précédé d'un "r" et il est ajouté au dit article 4 le "II" ci-après:

"II. Au code général des collectivités territoriales, le chapitre III "Musées" du titre II du livre IV est intitulé "Musées et Archéologie " et il est créé un article L1423-6 ainsi rédigé:

Article L1423-6. Les services archéologiques des collectivités territoriales et de leurs groupements sont organisés et financés par les collectivités ou groupements dont ils relèvent. L'État peut désigner en leur sein le responsable scientifique de toute opération d'archéologie préventive. Ces services sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'État dans les conditions prévues par la législation en vigueur sur l'archéologie. Ce contrôle porte notamment sur leur concours dans l'établissement et la mise à jour de la carte archéologique nationale et sur leur association de plein droit à la mission de l'établissement public institué par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive."

Article 2

Dans la première phrase du deuxième alinéa du III de l'article 9 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 les mots "à la demande de l'établissement public" sont remplacés par les mots "en association avec l'établissement public" et la deuxième phrase dudit alinéa est remplacée par les dispositions suivantes:

"Après prise en considération du concours des services agréés, l'exonération peut être totale ou fixée au prorata de la part restant à la charge de l'établissement. Dès lors qu'un service archéologique a été agréé et que les opérations archéologiques prescrites sont situées dans son aire géographique de compétence, il peut concourir à la réalisation desdites opérations et, conformément aux dispositions de l'article 4, son intervention est prise en considération pour définir la part d'exonération de la redevance, même si les travaux d'aménagement sont exécutés pour le compte d'une collectivité ou d'un groupement autre que celle ou celui dont relève directement ce service. La participation des collectivités territoriales ou de leurs groupements à la réalisation des opérations archéologiques prescrites pouvant mobiliser, le

cas échéant, des moyens financiers ou des moyens en personnel, prestations, matériels, équipements autres que ceux propres à des services archéologiques agréés, la décision de l'établissement public relative à l'exonération peut intégrer ces moyens supplémentaires à la base de calcul de celle-ci."

Plutôt que de donner un exposé technique des motifs des dispositions conçues dans ce qui est un document pour la réflexion, mieux vaut en présenter les multiples motivations:

1. La modification proposée rencontre les préoccupations du Sénat qui, lors de sa première lecture du 28 mars 2000, avait adopté un article 1er quater ainsi rédigé:

"Les services archéologiques des collectivités territoriales sont organisés et financés par celles-ci. Leur activité est soumise au contrôle technique de l'État dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Lorsqu'une collectivité territoriale dispose d'un service archéologique, ce service participe de plein droit, si elle en fait la demande, aux opérations archéologiques réalisées sur son territoire.

Sont exonérés en tout ou partie du paiement de la redevance prévue à l'article 4 les travaux réalisés par la collectivité territoriale pour elle-même lorsque celle-ci dispose d'un service archéologique. L'exonération est fixée au prorata de la réalisation par la collectivité des opérations archéologiques prescrites en application de l'article 1er bis".

Le rapport no276 de M. Jacques Legendre au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat commentait cette rédaction. ~

2. La modification proposée rectifie la trajectoire en ce qu'elle s'efforce de revenir au moins à ce qui était l'esprit, sinon la lettre, de la loi actuelle. Involontairement sans doute, mais en apparence malgré tout, cet esprit a été un peu méconnu par le décret no2002-90 du 16 janvier 2002 portant statut de l'Institut national de recherches archéologiques préventives lorsque ce décret d'application, en son article 3, est venu mettre sur le même plan de recours à un régime de convention avec l'I.N.R.A.P. les entités relevant d'un traitement très distinct sur le plan des principes que sont respectivement les services archéologiques des collectivités territoriales, ceux des établissements publics de recherche ou d'enseignement supérieur ou ceux d'autres personnes morales de droit public. L'esprit de la loi votée et le dossier de la consultation du Conseil constitutionnel imposaient sans doute de mieux traduire qu'on ne l'a fait dans les décrets d'application l'obligation législative d'associer les collectivités territoriales. Comme le disait l'orateur de la question préalable déposée par le groupe R.P.R., M.Jacques Pélissard, le 6 décembre 2000 (J.O. débats A.N. no99 A.N. ,7 décembre 2000 p.9885), "un amendement de la commission tend à écrire... -et c'est un progrès -que "Pour l'exécution de sa mission, l'établissement public associe les services archéologiques...".On nous dit que cet "associe" a valeur d'impératif. Mais quelle est l'intensité de l'impératif?"

3. La modification proposée tend, par ailleurs, à traduire expressément dans le code général des collectivités territoriales, conformément à l'article 65 de la loi nO83-633 du 22 juillet 1983 et aux articles L 1111-5 et L 1111-6 dudit code, l'association originale des collectivités territoriales aux responsabilités de l'État et à celles de l'établissement public, telle qu'elle était prévue par la loi actuelle et telle qu'elle doit maintenant être amplifiée.

4. L'objectif est évidemment aussi de profiter de la nouvelle donne en matière de décentralisation. Le coche ne doit pas être raté. Il est important de créer une dynamique de développement des services archéologiques des collectivités à tous les niveaux utiles: régions, départements, grandes villes, groupements intercommunaux. De ce point de vue, il faut utiliser non seulement le levier de l'exonération de redevance au profit des collectivités publiques concernées directement ou indirectement, mais aussi probablement créer une taxe de substitution à celle de l'article 105 de la loi de finances pour 2003 (nO2002-15750 du 30 décembre 2002) qui puisse inciter au développement indispensable de ces services des collectivités territoriales et de leurs groupements.

5. L'occasion est donnée aussi de recadrer par ce biais ce qui avait été prévu par une procédure d'agrément. Il faut mieux fonder législativement ce système, qui ne doit pas se borner à traiter un problème fiscal d'exemption de redevance à payer pour des travaux d'aménagement. Cet agrément ne peut être qu'une forme d'expression du contrôle scientifique et technique, sauf à porter atteinte aux libertés locales. Il doit surtout avoir un caractère de reconnaissance officielle par la communauté scientifique de la capacité présente et future d'un service de collectivité à être un représentant accrédité de l'intérêt général en matière archéologique (comme le devient, mutatis mutandis, un musée local lorsque lui est conférée l'appellation "musées de France"). L'habilitation donnée doit être durable. Elle doit s'accompagner de l'appui ouvrant la voie à un développement progressif, qu'il s'agisse de l'utilisation d'une partie d'une nouvelle ressource fiscale, mais aussi des nécessaires mesures d'accompagnement. Une relance sérieuse du recrutement effectif par les collectivités territoriales de conservateurs du patrimoine de la spécialité Archéologie et une remise en route du dossier du généralat de cette filière s'imposent à l'évidence dans ce contexte.

6. Une dernière motivation de la modification proposée est qu'elle peut donner un signe précieux de resserrement des rangs du monde de l'archéologie à un moment où une maison ne peut être divisée contre elle-même. La formule de l'établissement public administratif a les avantages de ses inconvénients. Elle laisse beaucoup de liberté dans l'exercice conjoint des prérogatives de la puissance publique par les services de l'État, des collectivités et de l'établissement public qui les rassemble de façon originale. Le fait de relever à lui seul d'une nouvelle catégorie d'établissement public permet des innovations, des expériences, un mode de fonctionnement proche du terrain, à inventer avec l'aide de son conseil d'administration. Sa composition pourrait au besoin tenir compte de l'adaptation qu'appellent la crise présente et l'aspect fiscal de sa solution: il nous paraîtrait opportun d'y augmenter la représentation des collectivités.

Il ne faut pas laisser s'accréditer l'idée que l'I.N.R.A.P. est un outil impérialiste et monopolistique. Il doit illustrer très vite son caractère fédérateur au regard des moyens en présence. Ses prétendus droits exclusifs incluent, nous l'avons dit, les droits législatifs d'intervention des collectivités associées et le vrai problème à ce sujet est que les services de ces collectivités sont encore extrêmement faibles et qu'il est malheureusement réaliste d'admettre que d'autres secteurs du patrimoine culturel paraissent en fait prioritaires aux élus. Raison de plus pour aller de l'avant sans casser l'élan de ceux qui peuvent être ralliés. Raison de plus pour que ce système d'association très progressif se voie donner des moyens de monter en puissance.

32 -Compléter l'organisation de l'INRAP

Outre l'audit-conseil suggéré précédemment, pour aider l'INRAP à parachever son organisation -tant au niveau central que dans ses directions interrégionales -et corriger rapidement les dysfonctionnements que nous avons relevés, nous avons préconisé différentes mesures susceptibles de renouer le dialogue entre les intervenants.

Dans l'attente d'une autonomie totalement assumée, l'établissement public devrait davantage solliciter le soutien des services régionaux en raison de leur expérience de la relation aux aménageurs. Pour n'avoir pas pensé la transmission d'une compétence, d'un savoir-faire donc la transition d'un système à l'autre, on a exposé la loi aux incompréhensions et aux rejets que nous connaissons.

Nous recommandons également la définition rapide des modalités de contrôle et d'évaluation de l'INRAP par ses tutelles. C'est une procédure légitime qu'il faut pouvoir mettre en œuvre sans attendre.

33 -Les autres partenaires

Il faut bien sûr associer l'ensemble des autres chercheurs (CNRS, Universités, Musées) au grand défi de l'archéologie préventive. Le mouvement semble bien lancé et les initiatives prises par le Ministère de la Culture sont bien reçues. Il faut donc poursuivre dans cette voie.

Leur participation est particulièrement attendue dans la formation, l'encadrement, l'élaboration des outils de programmation, l'exploitation des résultats. Chacun doit être convaincu que ces chercheurs détiennent, pour une part, les clés de la croissance qualitative que nous appelons de nos vœux, et nous suggérons de lancer avec eux, régionalement, des assises de la programmation.

Puisque les possibilités de convention de l'INRAP avec des personnes de droit public autres que les collectivités territoriales sont dûment ménagées, que cette voie soit aussi utilisée chaque fois que c'est possible.

Et puisque l'établissement public peut de toute façon faire appel à des prestataires extérieurs, en étant alors soumis au code des marchés publics comme tout établissement public administratif, que l'on mesure ce que cela permet.

4 -Réformer le financement

Quel que soit le mode de financement retenu, le présent rapport ne table pas sur une disparition complète du système de la redevance. Tout est imaginable, mais à ce stade il a paru préférable de raisonner comme si la redevance subsistait, revue et corrigée en tant que de besoin, et était complétée soit grâce à des moyens budgétaires, soit en faisant appel à une ressource de nature fiscale.

Si cette hypothèse était remise en cause, il faudrait bien réfléchir aux conséquences de la formule de substitution retenue, dès lors que l'un des grands mérites du mécanisme de la redevance est son effet dissuasif à l'égard d'aménagements déraisonnables lorsqu'ils sont mal situés.

En tout état de cause, force est d'admettre qu'un cumul de moyens de deux ou plusieurs origines ne manque pas de réalisme: indépendamment de l'effet de l'article 105 de la loi de finances pour 2003, les recettes déjà prévues apparaissaient insuffisantes, non seulement au titre des simples besoins irréductibles, mais aussi pour d'autres raisons.

Il est tout d'abord nécessaire qu'au-delà des opérations d'archéologie préventive soient exercées les compétences scientifiques d'exploitation et de valorisation des données recueillies.

Il faut aussi être bien conscient du fait que le mécanisme de la redevance laisse de côté pour le moment le mode de financement de l'archéologie subaquatique et que la lacune doit être un jour comblée.

Il faut enfin ne pas oublier ce qui est appelé, à tort ou à raison, "l'archéologie du bâti" : elle mérite un mode de financement particulier quand on voit le retard de la France sur ce point par rapport à la situation de pays comme la Belgique ou la Suisse, mais reconnaissons que le cas n'est pas envisagé par l'actuel article 9 de la loi du 17 janvier 2001 et qu'il peut difficilement l'être par la voie d'une redevance...

Le propos ci-dessus est tenu pour mémoire et non comme moyen bien facile d'ajouter les besoins aux besoins. Et ce n'est pas parce que l'on courra toujours après les moyens de financement qu'il faut conserver à tout prix la redevance. Nous sommes même prêts à dire qu'au dessous d'un certain seuil, il devient incohérent de la présenter comme un des instruments normaux de financement. De ce point de vue, aller jusqu'à amputer au delà de 50% la redevance actuelle, nous paraît mettre en cause la cohérence même du mécanisme. Si son application première a conduit à des coûts parfois tout à fait déraisonnables, il y a un socle au dessous duquel il semble trop risqué de descendre si le système, qui reste bon dans son inspiration et son principe, doit être maintenu.

Une redevance préservée doit être améliorée dans son mode de recouvrement (par exemple, revoir le 2ème alinéa du 1 de l'article 9 de la loi relatif au recouvrement dans un lotissement ou une zone d'aménagement concerté ou mettre à jour, en s'alignant sur la pratique, le dernier alinéa du III de l'article 9 pour l'émission des avis des sommes à payer).

Plus difficile est de se prononcer sur le mode de calcul: éventuel plafonnement qui interviendrait pour éviter des effets optiques préjudiciables parce qu'absurdes économiquement, éventuelle mise en place de systèmes de forfaits ou de progressivité.

Avant que n'intervienne l'article 105 de la loi de finances pour 2003, de nombreuses réflexions en groupe de travail ministère de la culture-INRAP. ou au sein des services de l'Etat avaient imaginé des formules correctrices. Les passer en revue aujourd'hui suppose qu'un certain nombre d'hypothèques soient levées au préalable.

Plusieurs raisons peuvent être données.

Certes une nouvelle taxe pourrait donner par son produit global, s'il allait au delà d'une simple "compensation", le moyen d'obvier à l'insuffisance des recettes résultant de la redevance, mais ne pourrait-elle aussi fournir le moyen de corriger, dans des conditions à définir, certaines aberrations présentes ou futures du régime de la redevance par une dotation spéciale destinée à remédier à des situations intolérables, qu'elles aient déjà été analysées (projets de certaines communes rurales, autres cas discréditant le mécanisme par leur disproportion au regard de tout réalisme économique) ou qu'elles restent à découvrir?

Indépendamment de la raison qui vient d'être dite, d'autres motifs imposent la prudence en un premier temps.

L'échantillon de la seule année 2002 est trop faible quant au nombre de fouilles en "site stratifié" ou "non stratifié" et trop marqué par des données conjoncturelles pour que les supputations sur l'effet des modifications proposées reposent sur des données statistiques satisfaisantes.

La commission administrative créée par l'article 10 de la loi n'a pas encore exercé sa compétence.

Le rôle éventuel du conseil d'administration de l'établissement public ne doit pas être oublié compte tenu de sa compétence actuelle (délibérations sur les modalités de calcul des exonérations et réductions de redevances, 5° de l'article 9 du décret n°2002-90 du 16 janvier 2002 portant statut de l'Institut national de recherches archéologiques préventives) ou de celle qui pourrait lui être consentie dans un cadre mieux défini.

L'interaction ne saurait être négligée entre les différentes améliorations suggérées qui peuvent se révéler à usage alternatif plutôt que cumulatif et qui par ailleurs risquent forcément de ne pas régler certains cas actuels à la hauteur des espérances des intéressés (le cortège des déceptions pourrait suivre celui des illusions), de faire naître de nouvelles distorsions particulières ou d'entraîner des effets malencontreux de diminution des rentrées globales.

Enfin, tout n'a pas besoin d'être figé dans un texte législatif. L'ambition rationaliste et déterministe a été sans doute poussée trop loin par la voie législative dans le mode de calcul et dans ses bases. La voie réglementaire peut probablement être utilisée sur certains points. Et si l'on se trouvait obligé d'écarter par la loi un obstacle aux ajustements nécessaires qui figurerait actuellement dans le II de l'article 9 de la loi du 17 janvier 2001, il faudrait évidemment s'efforcer de préserver, cette fois, davantage de souplesse par un recours plus modéré à la disposition de forme législative.

En tout état de cause, nous recommandons dès maintenant et fermement que l'on ne maintienne pas le mécanisme faisant appel aux structures archéologiques respectivement simples et complexes et que l'on se déconnecte de paramètres scientifiques trop contraignants.

Cela étant, une fois affirmée la nécessité de modifier les règles de calcul de la redevance, nous ne pouvons faire l'économie d'une proposition sur une taxe éventuelle.

Nous préconisons l'insertion à l'article 8 de la loi, définissant le financement de l'établissement public, un ajout aux redevances et subventions déjà prévues en 1° et 2°, sous la forme d'un: "3° Par des reversements sur recettes affectées résultant de taxes".

Cette rédaction d'attente tient compte du nouveau IVbis de l'article 9 et ne préjuge pas ce qui pourrait résulter de négociations en cours.

Qu'il y ait en 2003 recours à des moyens budgétaires ou taxe nouvelle, on part en effet d'une situation présente dans laquelle le comblement de la perte de recettes résultant d'une réduction de 25% du montant des redevances d'archéologie préventive est assuré, par une taxe additionnelle à la taxe spéciale sur les conventions d'assurances, taxe prévue à l'article 991 du code général des impôts et dont le produit annuel est évalué pour 2003 à 2.730.000.000 euros.

Dans la conjoncture budgétaire présente et en l'absence d'orientations précises ou de mission explicite d'évaluer les mérites de telle ou telle formule, il ne nous appartient pas d'émettre des avis par trop déterminés.

Constatons cependant que le couplage en faveur de l'archéologie préventive d'une taxe générale et d'une obligation de contribuer à des dépenses particulières en assurant une certaine péréquation (ce qui est le cas actuellement de la redevance) a été imaginé de longue date. L'idée rejoint la proposition de M. Bruno Martin-Laprade dans son rapport en date du 12 mai 1989 sur l'archéologie de sauvetage.

Pour s'en tenir à des généralités, soulignons que, couplé à la redevance revue et "recalibrée", le recours à des moyens budgétaires d'Etat ou à un impôt d'Etat, celui actuellement voté ou un autre, donnerait les moyens non seulement de créer la dotation permettant de traiter les situations embarrassantes, aberrantes ou intolérables nées de la redevance dans son millésime 2002, mais aussi pourrait, dans le futur, une fois atteint un régime de croisière, alimenter le fonds d'intervention pour les découvertes fortuites: la prise en charge de celles-ci relève pour le moment d'une ligne à ménager dans le budget de l'Etat, mais il faudra bien un jour créer et doter un tel fonds, imposé par la pratique même d'une archéologie sélective.

Au delà de cette observation, les choix à opérer exigent des négociations extrêmement délicates. Disons seulement que l'on peut distinguer les attitudes de résignation immédiate et les ambitions à afficher si l'on voulait compléter durablement le mécanisme de financement de l'archéologie. Au regard de cette seconde branche de l'alternative, il faudrait trouver une façon de laisser une part directe d'initiative aux collectivités territoriales pour qu'elles soient ainsi naturellement incitées à s'intéresser progressivement à l'archéologie, qu'elle soit préventive ou non.

Quitte à consentir à ce que cet effet mobilisateur exige de nombreuses années, ne serait-ce pas un mérite d'afficher un objectif à long terme en y associant nettement et clairement les collectivités dépositaires de la richesse archéologique d'un territoire déterminé, qu'elles s'y intéressent dans un cadre communal, intercommunal, départemental ou régional?

Des solutions relèvent de la fiscalité de l'urbanisme (taxes assises sur la même assiette que la taxe locale d'équipement au titre des impôts en cascade). Par ailleurs, ont parfois été avancées des formules de taxe additionnelle à la taxe foncière des propriétés bâties (à l'instar de la taxe de substitution à la taxe départementale pour le financement des conseils de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement longuement étudiée dans le courant de l'année 2001 et alors envisagée avec une part de cotisation nationale à des fins de péréquation) ou encore de taxe additionnelle à la taxe foncière des propriétés non bâties ou même de taxe additionnelle aux taxes foncières des propriétés bâties et non bâties (se référant alors à un système inspiré de celui qui joue en faveur d'établissements publics fonciers ou d'aménagement (articles 1599 quinquies s'en tenant au "bâti" et "non bâti" ou, pour des taxes à assiette plus large, articles 1608 et 1609 B à E du code général des impôts) ; il est loisible dans ces systèmes de laisser aux collectivités contributrices des initiatives et des possibilités d'affectation directe pour leurs besoins de créer des services archéologiques, tout en parant aux besoins immédiats de l'établissement public, à la disposition des collectivités, qu'est l'INRAP, par une dotation dans la limite d'un plafond (cf. l'article 1608 du code général des impôts). Il serait certainement utile de songer à ces mécanismes, même si la conjoncture ne s'y prête guère et s'il faut peut-être différer de telles solutions pour le moment où elles deviendraient enfin mûres.

Conclusion

La crise rencontrée par l'archéologie préventive au cours de sa première année d'existence doit être surmontée par des mesures techniques et réglementaires qui imposent le rétablissement d'une continuité de la chaîne archéologique opératoire (SRA, INRAP, aménageur), qui permettent l'achèvement rapide de l'organisation interne de l'INRAP (sans doute à la suite d'un audit), ainsi que la mise en chantier d'une réforme de son financement.

Le rapport prévu au Parlement pour la fin de l'année 2003 -dont nous pensons qu'il ne faut pas s'exonérer -pourra utilement faire le point sur ces mesures.

Nous tenons également à souligner que l'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés - communauté archéologique, aménageurs publics et privés - ont tous fait preuve, au cœur même des difficultés, d'une volonté d'ouverture, d'un souci de franchir positivement ce cap difficile en révisant, s'il le faut, des procédures ou des comportements que l'on pouvait croire plus figés.

Il n'y a pas d'autre issue à cette crise que le rapprochement des contenus de la recherche scientifique et des nécessités du développement économique. C'est l'esprit même de la loi.

Il faut donc assurer le développement qualitatif de l'archéologie préventive et maîtriser sa croissance. Un plan à 5 ans pourrait être élaboré au terme de l'année 2003. C'est l'ambition que nous proposons aux deux ministères concernés par cette discipline.

Paris, 15 janvier 2003

Alain Van der Malière

Gérard Aubin

Philippe Preschez