

Un projet de réforme du financement de l'archéologie préventive sera présenté dès cet automne par le Ministère de la Culture et de la Communication dans le projet de loi de finances rectificative. Ce projet de réforme, dont les orientations nous ont été présentées par le Ministère comporte des dispositions susceptibles de remettre en cause l'action des collectivités territoriales en matière d'archéologie préventive.

I - Principales dispositions

Le projet de réforme touche à la fois le produit de l'impôt et son mode de redistribution. Sur le premier point, le principal changement concerne les liquidations dues pour les aménagements réalisés au titre du code de l'urbanisme, qui sont jusqu'à présent assurées par les DDT. Dans le projet, la redevance d'archéologie préventive (RAP) disparaît au profit d'un financement par 0,4% de la future taxe d'aménagement.

En ce qui concerne la redistribution de la RAP, il est prévu de transférer la gestion du produit de la redevance de l'Inrap vers le Ministère de la Culture et de la Communication qui ouvrira à cet effet un compte d'affectation spéciale. Ce compte est destiné à assurer le financement du FNAP, des missions de recherche et de valorisation de la recherche de l'Inrap et le paiement au « service fait » des opérateurs qui conduiront les diagnostics (services de collectivités agrées et INRAP). Ce paiement qui correspond à une indemnisation se fera selon un barème de complexité appliqué aux opérations de diagnostic qui reste à bâtir. Les réflexions relatives à ce barème seront menées au cours de l'année 2012 pour une entrée en vigueur en 2013.

II - Conséquences pour les collectivités territoriales

Cette réforme présente des avancées certaines, surtout pour résorber de manière pérenne le déficit chronique de l'INRAP, force mais elle nécessite des ajustements afin d'assurer la pérennité des investissements consentis par les collectivités qui ont d'ores et déjà pris en charge cette compétence ou qui souhaitent le faire prochainement.

En effet, depuis l'acte 1 de la décentralisation, nombreuses sont les collectivités territoriales qui ont eu le souci de conjuguer au mieux leur politique d'aménagement du territoire et la conservation et l'étude de leur patrimoine archéologique qu'elles savent être une richesse à la fois pour le présent et pour l'avenir. Les dispositifs législatifs mis en place en 2001 et en 2003 pour clarifier les procédures en matière d'archéologie préventive ont conduit ces collectivités à renforcer leur service archéologique pour répondre au mieux à cette mission d'intérêt général désormais reconnue par la loi, tandis que d'autres ont profité de cette occasion pour créer de nouveaux services. Aujourd'hui 23 Communes, 8 Communautés de communes et 37 Départements ont pris en charge la conduite d'opération d'archéologie préventive et plusieurs autres collectivités ont lancé une étude de faisabilité pour entrer à leur tour dans le dispositif d'archéologie préventive.

S'il est évident qu'une réforme du financement de l'archéologie préventive s'impose, il est regrettable qu'elle soit aujourd'hui conçue dans le seul objectif de répondre au déficit structurel de l'Inrap, établissement public sous la double tutelle des ministères de la Recherche et de la Culture et de la Communication.

Il ressort surtout que ce nouveau projet de réforme du financement de l'archéologie préventive pénalisera financièrement l'activité de certains services de collectivités territoriales existants et pourra remettre en question la création de nouveaux services. Il ne répond pas, d'autres part à l'attente légitime des collectivités de voir reconnaître légalement et de plein droit le rôle de plus en plus essentiel qu'elles tiennent dans l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et dans la diffusion et la valorisation de leurs résultats.

1 - Pour les collectivités territoriales qui ont choisi de prendre en charge l'ensemble des diagnostics prescrits sur leur ressort territorial, la réforme va entraîner la perte d'un reversement global à l'échelle de leur ressort territorial des sommes perçues jusqu'ici au titre de la RAP qu'il y ait ou non prescription de diagnostic archéologique. Cette disposition avait pourtant été retenue par le législateur en raison de son caractère incitatif qui disparaît dans le futur système. Cette mesure ne

manquera pas de pénaliser sur le plan financier les collectivités territoriales, qui avaient fait ce choix courageux, notamment en milieu rural, menaçant la pérennité de leur service d'archéologie.

2 - Pour les collectivités territoriales réalisant les diagnostics au cas par cas : elles trouvent certes dans le système envisagé, l'assurance de disposer d'une recette pour tous les diagnostics qu'elles conduisent alors que jusqu'à présent, beaucoup d'entre eux restaient à leur charge sans aucune compensation financière (aménagement exonérés ou non assujettis à la RAP en fonction de la surface, cas des collectivités territoriales qui ne parviennent pas à obtenir le reversement de la RAP affecté par défaut à l'Inrap). Il est à craindre que les services du ministère de la Culture n'aient pas pris en compte les coûts des diagnostics pris en charge par les collectivités sur leur budget propre. Faute d'outils de mesure adéquats la Sous-direction de l'Archéologie n'est pas en mesure de fournir une évaluation de l'activité des collectivités territoriales en matière de diagnostic.

3 - Enfin ce projet de réforme ne tient toujours pas compte de la place importante que les collectivités territoriales occupent désormais dans l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats. Elles accueillent et assurent depuis longtemps la conservation des collections archéologiques issues de ces opérations dans le cadre de dépôts et réserves conventionnés, notamment les Centres d'Etudes et de Recherches. Par leur connaissance territoriale, elles impulsent, facilitent et orientent les travaux de recherches archéologiques. Prenant appui sur leurs autres équipements (musées, sites archéologiques et monuments historiques) elles assurent ou soutiennent de nombreuses actions de sensibilisation et de valorisation du patrimoine archéologique (expositions, conférences, portes ouvertes, sites internet, publications ...)

III - Propositions de l'Anact

Dans les principes de la réforme envisagée, deux points nécessitent d'être modifiés en vue de garantir l'investissement consenti par les collectivités territoriales soucieuses de concilier l'étude du passé et l'aménagement du sol dans le cadre de leur politique territoriale propre. Non seulement les modifications que nous proposons ici ne remettent nullement en cause les fondements de la réforme envisagée par le ministère de la Culture et de la Communication, mais elles conservent le caractère incitatif du dispositif afin que les collectivités territoriales soient de plus en plus nombreuses à faire le choix de la compétence globale pour une durée de trois ans. Elles visent enfin à reconnaître la part tenue par les collectivités territoriales dans l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive, la diffusion et la valorisation de leurs résultats.

1 - Première proposition

La reconnaissance du caractère partagé entre tous les opérateurs publics des trois missions d'intérêt général que sont : la conduite des diagnostics, l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive, la diffusion et la valorisation de leurs résultats.

Cette reconnaissance des actions qu'accomplissent les collectivités territoriales dans le champ de l'exploitation scientifique et de la valorisation de la recherche permettrait d'inciter l'ensemble des opérateurs publics à engager des partenariats et des collaborations en réduisant « l'esprit de tutelle » qui prévaut encore souvent du fait d'une lecture trop rigide de la version en vigueur de cet article du Code du patrimoine. Parallèlement, une complète égalité de traitement entre les opérateurs publics assumant de plein droit ces trois missions de service public d'archéologie préventive, renforcerait le rôle pivot des services régionaux de l'archéologie conformément aux recommandations du rapport n°3798 Mission d'évaluation sur le financement des politiques culturelles de l'Etat de l'Assemblée nationale daté du 12 octobre 2011 (p. 52-53). Enfin elle légitimerait la redistribution des moyens affectés aux missions de recherche et de valorisation de la recherche au prorata de l'activité opérationnelle soit dans le cadre de l'élaboration des barèmes d'indemnisation soit dans un système d'appels à projets mis en œuvre par le ministère de la Culture et de la Communication.

2 - Deuxième proposition

Maintien du choix pour les collectivités d'opérer au cas par cas ou de prendre en charge tous les diagnostics sur leur ressort territorial. L'objectif est de maintenir le caractère incitatif du dispositif tel

qu'il a été conçu par le législateur tout en assurant aux collectivités une lisibilité sur le financement de leur action en matière de diagnostics.

Ces deux propositions de modification au projet de réforme du financement de l'archéologie préventive permettraient d'assurer un financement pérenne pour tous les opérateurs publics.

Si une réforme est nécessaire, elle doit placer l'ensemble des opérateurs publics sur un plan d'égalité. C'est dans ce souci d'équité que nous sollicitons votre intervention afin que la future loi reconnaisse, à leur juste part, les missions de service public que nous exerçons quotidiennement depuis des années en matière de recherche et de valorisation de ces résultats.

Pour cela il suffirait :

1) de préciser dans l'article L523-1 du code du patrimoine que les trois missions de service public couvertes par l'impôt d'archéologie préventive sont confiées non seulement à l'Inrap, mais aussi aux collectivités territoriales dotées d'un service agréé. Nous proposons donc la rédaction suivante (avec les modifications en vert).

Article L523-1

Sous réserve des cas prévus à l'article L. 523-4, les diagnostics d'archéologie préventive sont confiés à un établissement public national à caractère administratif qui les exécute conformément aux décisions délivrées et aux prescriptions imposées par l'Etat et sous la surveillance de ses représentants, en application des dispositions du présent livre.

L'établissement public réalise des fouilles d'archéologie préventive dans les conditions définies aux articles L. 523-8 à L. 523-10.

L'établissement public **et les services de collectivités disposant de l'agrément mentionné à l'article L522-8 assurent** l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats. **Ils concourent** à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie.

Pour l'exécution de **leurs** missions, l'établissement public **et les services de collectivités disposant de l'agrément mentionnés à l'article L522-8 peuvent** s'associer, par voie de convention, à d'autres personnes morales dotées de services de recherche archéologique.

2) De maintenir le système de financement établi par l'article L. 524-11 du Code du patrimoine, qui s'applique au cas où la compétence générale a été choisie, pour assurer la pérennité du financement de cette activité.

3) de garantir aux collectivités territoriales qui sont dotées d'un service archéologique agréé, l'accès à la documentation issue d'opérations préventives réalisées sur leur territoire. Il conviendrait pour cela de modifier l'article L. 523-11 de la manière suivante :

Lorsque les opérations de fouilles d'archéologie préventive sont réalisées par un opérateur autre que l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1, cet opérateur est tenu de remettre à l'Etat et à l'établissement public un exemplaire du rapport de fouilles. **De même, l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1 et tout autre opérateur qui réalise une opération d'archéologie préventive est tenu de transmettre aux collectivités dotées d'un service archéologique agréé, un exemplaire des rapports de diagnostic ou de fouilles réalisés dans leur ressort territorial.**

L'auteur du rapport ne peut s'opposer à son utilisation par l'Etat, par l'établissement public ou par les personnes morales dotées de services de recherche archéologique avec lesquelles il est associé en application du quatrième alinéa de l'article L. 523-1 ou par des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur, à des fins d'étude et de diffusion scientifiques à l'exclusion de toute exploitation commerciale. Ce rapport d'opération est communicable selon les règles applicables aux documents administratifs.

Thomas Vigreux
Président de l'ANACT