

N° 440

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP),

Par M. Yann GAILLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Patrimoine culturel.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
A. L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE.....	5
B. LA CRISE FINANCIÈRE.....	8
C. QUELLES HYPOTHÈSES ENVISAGER POUR SORTIR DE LA CRISE ?.....	10
1. <i>L'amélioration des recettes</i>	10
2. <i>La création d'un mécanisme d'assurance</i>	11
D. UNE PROGRAMMATION VOLONTARISTE DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE.....	12
LE CADRE JURIDIQUE ET LE CONTEXTE DU CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	15
I. UNE LOI SANS CESSER REMANIÉE, SYMPTÔME DE L'INTROUVABLE ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE	17
A. LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA MODIFICATION DU FINANCEMENT DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE.....	17
1. <i>Un premier texte complexe en 2001, tendant à combler un quasi vide juridique</i>	17
a) Des principes posés par la loi du 15 octobre 1941, validée le 13 septembre 1949.....	17
b) La reconnaissance de la mission de service public de l'archéologie préventive.....	18
2. <i>La mise en place d'un système de mutualisation par la loi du 1^{er} août 2003</i>	19
a) Un système mutualisé, ouvert à la concurrence.....	19
b) Le choix d'une assiette d'imposition trop large.....	19
3. <i>La loi du 9 août 2004 : une modification législative inachevée ?</i>	20
a) Nouvelle assiette et nouveau taux pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme.....	20
b) Nouvelle imposition des ZAC et des lotissements.....	20
c) Abaissement du seuil d'exonération pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme.....	21
d) Maintien des modalités de taxation existantes pour les autres travaux affectant le sous-sol, avec un élargissement du champ des exonérations.....	21
e) Suppression du caractère libératoire de la redevance d'archéologie préventive.....	21
f) Résolution des cas aberrants issus de l'application de la loi du 1 ^{er} août 2003.....	22
B. LE DÉFICIT CHRONIQUE DE L'INRAP, ET LA DÉRIVE RELATIVE DU RECRUTEMENT.....	22
1. <i>Un rendement de la collecte des redevances inférieur aux prévisions</i>	22
2. <i>Les besoins de financement de l'INRAP</i>	23
3. <i>Le dérapage des effectifs de l'INRAP</i>	25
4. <i>L'augmentation des dépenses consacrées au personnel</i>	28
5. <i>Le déficit chronique de l'INRAP</i>	29

II. DES « SOLUTIONS » SÉDUISANTES MAIS ILLUSOIRES	33
A. LES LEVIERS D'ACTION SUR LES RECETTES : DES PERSPECTIVES INCERTAINES	33
1. <i>Vers une modification de l'assiette de la redevance ?</i>	33
2. <i>Vers une augmentation du taux de redevance ?</i>	34
B. LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME ASSURANTIEL SE HEURTE À DES OBSTACLES TECHNIQUES.....	35
III. POUR UNE POLITIQUE DE PROGRAMMATION DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
ANNEXES.....	53
ANNEXE 1 : PROGRAMME DE TRAVAIL 2004 DE M. YANN GAILLARD, RAPPEUR SPÉCIAL DES CRÉDITS DE LA CULTURE - ARCHÉOLOGIE.....	54
ANNEXE 2 : PROGRAMME DE TRAVAIL 2005 DE M. YANN GAILLARD, RAPPEUR SPÉCIAL DES CRÉDITS DE LA CULTURE - ARCHÉOLOGIE.....	55
ANNEXE 3 : LA SITUATION FISCALE SE STABILISE : L'AMÉLIORATION DE LA PERCEPTION DE LA REDEVANCE EN 5 POINTS.....	56
ANNEXE 4 : LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE ARCHÉOLOGIQUE, C'EST-À- DIRE D'UNE POLITIQUE DE PROGRAMMATION DES DIAGNOSTICS.....	59
ANNEXE 5 : L'INSTRUCTION ANGLAISE RELATIVE À L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE.....	62

L'archéologie préventive pose un problème qui pourrait presque être qualifié « d'irritant ». Elle ne concerne en gros que 2.000 agents et un peu moins de 100 millions d'euros. Elle n'en a pas moins mobilisé trois inspections générales en trois ans (finances, intérieur, culture), plus une nouvelle mission interministérielle qui vient d'être lancée, plus un rapport d'une société de conseil (« Conjuguer »). Fait plus troublant encore : en 2001, en 2003, en 2004, après une longue stabilité dans un régime associatif, celui de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN, née en 1973), on s'est senti obligé de revenir sur le sujet, sans pour autant l'épuiser puisque nous voilà obligé d'en reparler. **La mission confiée à votre rapporteur spécial**, qui s'enrichit en outre du concours de la Cour des comptes, en la personne du conseiller-maître Christian Sabbe, en application – c'est une première pour notre assemblée – de l'article 58-1 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **n'a pourtant pas la prétention d'épuiser le sujet.**

Pourquoi tant de peine et si peu de succès ? A cause d'une erreur stratégique, sans doute, celle commise en 2001, avec la création d'un établissement public national. C'est un « *compendium* » du système français : absence de concertation entre les ministères, lourdeurs administratives, redevance complexe et mal perçue, contestations exacerbées des collectivités territoriales.

Aussi bien ne s'agit-il encore que d'un rapport d'étape. Le document définitif sera déposé à la fin de l'année 2005 : d'ici-là, la nouvelle mission d'inspections - finances, équipement, culture - sera peut-être parvenue à un accord, et la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) qui a pris envers votre rapporteur spécial des engagements écrits, notamment en matière de programmation « scientifique » des diagnostics les aura sans doute tenus. Prenons nos précautions. Pourquoi ne pas envisager d'ores et déjà, vers l'été 2006, une séance publique de suivi du contrôle budgétaire, ainsi que votre commission des finances l'a déjà pratiqué ?

A. L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE

La loi du 15 octobre 1941, validée par l'ordonnance n° 45-2092 du 13 septembre 1945, pose les principes de protection des restes archéologiques, pénalement sanctionnée, et de la compétence régaliennne de l'Etat.

En 1973, l'AFAN est chargée d'une mission de service public dont le financement n'est pas assuré.

La loi du 17 janvier 2001 prévoit que l'AFAN est remplacée par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public qui n'est pas un EPIC¹ mais un EPA²... et le personnel de l'AFAN est recruté sous contrat de droit public.

Le mauvais tournant est donc pris. Au lieu de continuer à négocier avec les aménageurs, et de décentraliser l'association, on crée un double système de redevance, finançant d'une part le diagnostic et d'autre part la fouille. Les prescriptions de recherches archéologiques préventives augmentent de manière exponentielle. Les communes se révoltent. La redevance ne rentre pas.

Lors du débat sur la loi de finances pour 2003, notre collègue député Daniel Garrigue, a proposé un amendement diminuant de 25 % la redevance. Le financement de l'archéologie préventive n'est donc plus assuré. La loi du 1^{er} août 2003 modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive comporte un principe intéressant qui ouvre le marché des fouilles aux services archéologiques des collectivités territoriales et aux opérateurs privés agréés. Mais les opérations de diagnostic, restent prescrites par les DRAC. La redevance qui pèse sur ces opérations, qu'il s'agisse de travaux soumis au code de l'urbanisme (permis de construire) ou au code de l'environnement (grands linéaires, routes, voies ferrées, installations agricoles classées) est due, que les diagnostics soient ou non réalisés, que leur résultat soit ou non positif. De plus, 30 % du produit de cette redevance, dite « RAP », doit alimenter un fonds national, censé venir au secours des intervenants impécunieux.

Sont exonérés de la RAP les logements locatifs aidés par l'Etat et les constructions individuelles de personnes physiques. Dans un souci de « mutualisation » - et aussi pour améliorer les recettes de l'INRAP - , l'assiette d'imposition est large : tous les travaux effectués en sous-sol sur un terrain d'une superficie supérieure ou égale à 3.000 mètres carrés. Pour les travaux effectués en application du code de l'urbanisme, la base d'imposition est l'unité foncière concernée, sans rapport, par conséquent, avec l'importance des travaux qui s'y déroulent. De là naissent les cas dits « aberrants » d'imposition, où la redevance est supérieure au montant de l'investissement prévu.

En 2004, à l'occasion de la discussion de la loi du 9 août pour le soutien à la consommation et à l'investissement (dite « loi Sarkozy ») sont examinés en commission mixte paritaire les amendements déposés par notre

¹ Etablissement public à caractère industriel et commercial.

² Etablissement public à caractère administratif.

collègue Michel Bouvard, député de Savoie, modifiant le dispositif législatif relatif à l'archéologie préventive, désormais codifié (cf. code de l'environnement, articles L. 510-1 à L. 531-19).

L'urgence dans laquelle est menée cette réforme entraîne une certaine confusion (la taxation des logements sociaux fut envisagée, avant d'être rejetée, et surtout le choix fut laissé au redevable entre l'ancien et le nouveau système de calcul de la redevance, dans un délai de trois mois, ce qui a singulièrement aggravé la crise financière de l'INRAP).

Néanmoins le nouveau régime a le mérite de tenter d'approcher de plus près la réalité physique des travaux.

Ceux relevant du code de l'urbanisme sont taxés sur la base de la surface hors œuvre nette (SHON), c'est-à-dire la surface habitable à tous les étages. A cette SHON sont appliquées, suivant les catégories des constructions, celles de l'article 1585 D du CGI, applicables à la taxe locale d'équipement - TLE - (ce qui, induit une certaine fragilité de l'ensemble du système, dans la mesure où la TLE est elle-même contestée au sein du ministère de l'équipement). La taxe est égale à 0,3 % du montant obtenu. La redevance applicable aux travaux soumis au code de l'urbanisme est liquidée par les directions départementales de l'équipement (DDE).

Les travaux soumis à étude d'impact (hors ZAC) ou à autorisation administrative préalable restent taxés sur la base de l'emprise au sol (0,32 euro/m²). La redevance est alors liquidée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

En fait, **l'ensemble du sujet est désormais divisé fiscalement et administrativement en deux catégories**, c'est à dire les travaux soumis au code de l'urbanisme d'une part, et les travaux soumis au code de l'environnement d'autre part.

Les travaux relevant du code de l'urbanisme, notamment des permis de construire, ont été l'objet des plus vives contestations. Les communes ont reçu des apaisements, mais elles continuent notamment en zone rurale, à contester la légitimité du système. L'administration de l'équipement (les DDE) qui gère cette partie du dossier est également mécontente. Elle craint de voir sa charge de travail s'alourdir, d'autant que la TLE, base de la taxation SHON, est elle-même contestée.

Les travaux soumis à l'application du code de l'environnement rencontrent une moindre opposition de la part des aménageurs. Il aurait même été question, d'après certaines confidences, de créer une taxe unique, ne portant que sur ces travaux soumis à l'application du code de l'environnement, à l'époque du gouvernement de M. Michel Rocard, projet auquel le Premier ministre d'alors aurait renoncé pour ne pas « compliquer » l'adoption de sa

contribution sociale généralisée (CSG). Néanmoins, cette partie de la redevance, qui ne pose pas de problème d'acceptation, est la plus mal recouvrée des deux, en raison de la faiblesse administrative des DRAC, à quelques exceptions près.

Ce qui est l'un des paradoxes de l'archéologie préventive.

B. LA CRISE FINANCIÈRE

Cette désharmonie entre DRAC et DDE est aussi à l'origine, même si ce n'est pas la seule cause, de la crise financière qui n'a cessé d'accabler l'archéologie préventive française.

Rappelons que le produit de la redevance d'archéologie préventive devait être compris en 2004 entre 70 et 80 millions d'euros d'après les estimations fournies au législateur dans le cadre de l'examen de la loi du 9 août 2004 précitée, les DRAC auraient dû traiter 20 % des dossiers de diagnostic, et recouvrer 80 % du produit de la redevance, les DDE devant traiter 80 % des dossiers et recouvrer 20 % du produit.

Les changements incessants de législation ont contribué à retarder la mise au point d'un logiciel permettant aux DRAC de liquider la redevance sur les opérations relevant du code de l'environnement. Et il n'est pas exclu que les difficultés rencontrées par les DRAC aient pu démobiliser les DDE, réputées pourtant plus aguerries, sur leur partie du dossier.

Les dépenses annuelles totales de l'INRAP s'élèvent à 118 millions d'euros (dont 65 millions d'euros en frais de personnel).

Le FNAP, qui devrait bénéficier de 30 % du produit de la redevance et prendre en charge les fouilles induites par la construction de logements locatifs aidés et de ceux des personnes physiques, n'a fait aucune opération en 2003/2004, en raison de retards administratifs (parution des décrets, nomination des membres de la commission chargée de définir les critères d'éligibilité). Au 31 décembre 2004, le FNAP ne disposait que de 3,835 millions d'euros en trésorerie.

Même différence en 2005 entre la prévision budgétaire de recettes, soit 19,7 millions d'euros, c'est à dire 30 % des 60 millions d'euros estimés pour le produit de la redevance, et la réalité des encaissements, qui n'ont atteint que 0,7 million d'euros.

Le ministre de la culture, M. Renaud Donnedieu de Vabres, a mandaté la société « Conjuguer » pour évaluer le rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP) selon différentes hypothèses. Ce dernier a conclu, dans son rapport de février 2005, que la redevance d'archéologie

préventive, telle que modifiée en août 2004, avait un potentiel fiscal de 52,7 millions d'euros et un rendement net de 43 millions d'euros. L'INRAP estime que son besoin de financement est de l'ordre de 65 millions d'euros. Il manquerait donc entre 17 et 23 millions d'euros chaque année.

Mais il faut tenir compte aussi des délais de mise en place de la loi du 9 août 2004 précitée, et de la possibilité laissée aux aménageurs de choisir entre la redevance 2003 et sa version réformée 2004.

Rappelons, de plus, que les excès de prescriptions des années 2001 et 2002 continuent de peser, et que la DAPA a demandé aux SRA¹ de réguler, (ce qui est prémonition de la proposition à laquelle s'est arrêté votre rapporteur spécial, au cours de cette étape de son contrôle).

Aux difficultés de perception de la redevance s'ajoute, pour aggraver la situation, la dérive de l'INRAP en matière de personnel.

Cet établissement public n'a pas tiré les conséquences de l'ouverture du marché des fouilles à de nouveaux concurrents agréés (services archéologiques des collectivités locales et entreprises – alors qu'on peut noter que 42 agréments ont été accordés par le ministre).

Les agents de l'AFAN relevaient du droit privé. Ceux de l'INRAP, agents publics désormais, ne peuvent même pas être détachés, tout au plus « mis à la disposition de.... ».

Les différents tableaux chiffrés relatifs aux effectifs de l'INRAP relèvent des contradictions et des obscurités, en dépit desquels il semble que l'on puisse inférer les constatations suivantes :

- augmentation régulière des effectifs en ETP (équivalent temps plein), soit 1.585 au budget prévisionnel pour 2002, 1.594 au budget prévisionnel pour 2003 et 1.753 au budget prévisionnel pour 2005 ;

- et accroissement du nombre réel de personnes physiques constaté en moyenne annuelle au 31 décembre, soit 1.686 en 2002, 1.553 en 2003, et 1.749 en 2004. Les effectifs de l'AFAN étaient de 1.498 en moyenne annuelle (dont 1.291 CDI et 207 CDD).

Ceci aboutit à un total de près de 65 millions d'euros de dépenses de personnel au budget prévisionnel pour 2005 de l'INRAP (soit 56,7 % des dépenses prévues qui sont au total de 114,705 millions d'euros). En 2003, les dépenses de personnel étaient de 53,21 millions d'euros, en 2002 de 48 millions d'euros.

¹ Services régionaux de l'archéologie.

On procède alors par mesures d'urgence pour garantir le financement de l'INRAP.

En 2002, le déficit constaté de l'INRAP atteint 11,5 millions d'euros malgré une **avance remboursable du Trésor de 23 millions d'euros**.

En 2003, un **accord d'auto-assurance** est passé entre le ministère de la culture et le ministère des finances (en contrepartie de l'absence de gels de crédits et de mesures d'économies budgétaires, le ministère de la culture s'engage à financer par redéploiement de crédits et subventions le déficit de l'INRAP) pour compenser un déficit de 39 millions d'euros cumulés depuis 2001. Le ministre de la culture comble le déficit de l'exercice 2003, soit 27,5 millions d'euros.

En 2004, la subvention du ministère de la culture s'élève à 11,5 millions d'euros pour compenser le déficit antérieur (reliquats 2002 et 2003) sans que ne soit prévu le financement du déficit pour l'exercice 2004 qui atteint 12 millions d'euros.

En 2005, après arbitrage ministériel, l'avance de trésorerie de 23 millions d'euros est transformée en **prêt** du Trésor. Elle sera remboursée sur 3 ans, chaque remboursement étant compensé par une subvention spéciale du ministère de la culture et ainsi de suite.

C. QUELLES HYPOTHÈSES ENVISAGER POUR SORTIR DE LA CRISE ?

Théoriquement, trois solutions se présentent, dont aucune, hélas ! n'est sûre.

1. L'amélioration des recettes

C'est la piste suivie, avec beaucoup de méthode, par la société « Conjuguer ». Notons au passage que le ministère de l'équipement ne semble pas avoir été pleinement associé à l'étude menée sur le rendement de la redevance d'archéologie préventive.

Le travail de la société « Conjuguer » a paru solide à votre rapporteur spécial. Le raisonnement est bien mené mais aboutit cependant à des impasses financières ou politiques. Le rapport de la société, rendu le 28 février 2005 propose d'élargir l'assiette de la redevance ou d'en relever les taux.

La société « Conjuguer » examine ainsi l'hypothèse de l'abaissement du seuil plancher d'imposition à la redevance :

- au 1^{er} mètre carré : la recette supplémentaire serait alors de 11 millions d'euros, mais le nombre de dossiers à traiter par les DDE passerait de 7.000 à 300.000, avec, très probablement, un travail inutile pour un grand nombre de petites parcelles, au recouvrement impossible ou non rentable ;

- à 300 mètres carrés : le nombre de dossiers serait doublé dans cette hypothèse et l'augmentation du produit de la redevance serait de 3 millions d'euros.

La suppression des exonérations envisagée par la société « Conjuguer » (bâtiments agricoles, HLM, logements individuels) a été rejetée lors de l'examen de la loi du 9 août 2004 précitée.

En ce qui concerne le relèvement des taux, la société « Conjuguer » a imaginé plusieurs *scénarii* :

- pour les travaux soumis à l'obtention du permis de construire l'augmentation du taux de la RAP, passant de 0,3 à 0,5 % de la TLE dégagerait 10 millions d'euros de recettes supplémentaires. Si la RAP était fixée à 0,6 % de la TLE, le produit de la RAP s'accroîtrait de 15,8 millions d'euros. Les variations des taux semblent certes minimes, mais elles conduisent à augmenter la RAP pour les travaux soumis au code de l'urbanisme de 60 % à 100 %. Votre rapporteur spécial estime qu'une telle hausse ne pourrait être acceptée par le contributeur ;

- une augmentation de la redevance sur les travaux soumis à l'obtention du permis de construire « conjuguée » avec celle qui pèse sur les travaux soumis au code de l'environnement (la RAP passant, par exemple de 0,32 à 0,48 euro par mètre carré), permettrait d'augmenter de 20 millions d'euros le produit de la RAP. La société « Conjuguer » propose d'ailleurs de plafonner cette augmentation sentant elle-même l'imprécision de ces hypothèses.

La société « Conjuguer » a enfin avancé l'idée d'instaurer un prélèvement forfaitaire sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) (0,1 % de celle-ci rapporterait 15 millions d'euros). La DGF venant d'être entièrement réformée, il ne semble pas opportun de remettre en cause l'équilibre qui a été trouvé.

2. La création d'un mécanisme d'assurance

Le rapport de la société « Conjuguer » n'ayant donc pas paru convaincant, votre rapporteur spécial a été tenté un moment de préconiser le remplacement du diagnostic.

Rappelons que la redevance aujourd'hui ne finance des diagnostics que pour 11 % des dossiers enregistrés, et les prescriptions de fouilles qui s'ensuivent ne concernent que 16,8 % des diagnostics. En 2004, il y a eu 35.263 dossiers instruits, 3.620 diagnostics et 513 fouilles prescrites.

Pourquoi ne pas alors remplacer, pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme, la redevance d'archéologie préventive par un mécanisme en deux étapes :

- vérification sur la carte archéologique (par les DRAC ou les SRA) de l'existence d'un risque archéologique ;

- dans ce cas, souscription d'une assurance prévoyant le financement du diagnostic, le financement des fouilles et la couverture liée à l'arrêt de la construction en cas de découverte archéologique.

A peine avancée, l'idée (qui mériterait pourtant d'être approfondie) a paru à votre rapporteur spécial peu opérationnelle en l'état, et ce pour deux raisons : l'opposition des archéologues (qui estiment qu'on ne peut pas faire confiance à un tel mécanisme, que les engins de recherche, munis de « godets », détruiraient tout en quelques minutes...) et surtout l'état encore partiel et informel de la carte archéologique, (pourtant prévue par la loi du 17 janvier 2001 et à laquelle travaillent 80 personnes issues de l'AFAN recrutées par la DAPA). Votre rapporteur spécial a pu voir quelques projections d'une carte archéologique nationale encore embryonnaire, lors d'une démonstration organisée à son intention par le ministère de la culture.

Lors d'un déplacement en Italie, les 7, 8 et 9 avril 2005, votre rapporteur spécial avait pu noter que la carte archéologique là-bas était utile aussi bien aux services de l'Etat (les « surintendances » qui continuent, du moins jusqu'à une réforme lancée récemment par le gouvernement Berlusconi, à régir l'archéologie), qu'aux constructeurs et aux archéologues eux-mêmes. Il est vrai que dans cet heureux pays les vestiges remarquables affleurent pratiquement à la surface du sol, et que la continuité de la réflexion sur l'archéologie est beaucoup plus ancienne qu'en France.

D. UNE PROGRAMMATION VOLONTARISTE DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

Puisque la voie législative n'a été que trop empruntée, et que la plus grande incertitude règne sur le sort de la TLE qui est la base du système actuel (pour les travaux soumis au code de l'urbanisme, c'est-à-dire la moitié de notre sujet), il convient d'attendre le mois d'octobre 2005 pour y voir plus clair.

Au premier trimestre 2006, une audition de suivi de contrôle budgétaire pourrait être envisagée, ne serait-ce que pour vérifier que les

engagements pris par la DAPA auprès de votre rapporteur spécial sont suivis d'effet.

Ces engagements ont été pris devant votre rapporteur spécial, lors d'une réunion tenue le 24 mai 2005, avec le directeur de l'archéologie et du patrimoine, qui s'est déroulée au ministère de la culture. Ils sont de deux ordres.

Le directeur de la DAPA a entendu mettre en avant l'**accroissement des rentrées fiscales, à système juridique inchangé**. Il a annoncé pour cela l'installation d'un logiciel adapté dans les DRAC (dès mai 2005), la nomination de responsables de la redevance au sein des DRAC, des actions de formation de personnel, et l'application de deux circulaires sur les aménagements relevant du code de l'urbanisme, d'une part, et les infrastructures linéaires, d'autre part.

Le directeur de la DAPA s'est engagé à favoriser la mise en place d'**une politique archéologique volontariste**. Cette politique devra être fondée sur des critères scientifiques, et donc « engager » le CNRA (conseil national de la recherche archéologique) et surtout les CIRA (commissions interrégionales de la recherche archéologique).

Le principe de base de cette nouvelle politique archéologique devra être le suivant : **la recherche archéologique ne présente un intérêt par rapport à la préservation des vestiges archéologiques que si elle permet de valider ou d'infirmer une hypothèse historique technique ou scientifique nouvelle. L'archéologie doit être définie au préalable et non relever d'une politique du coup par coup, remise en cause à l'occasion de chaque nouveau chantier.**

Le présent rapport d'étape cite le texte *in extenso* des engagements pris par la DAPA.

CONCLUSION

Votre rapporteur a été vivement impressionné, lors de son déplacement à Londres les 20 et 21 juin 2005 par le système anglais régi dans le cadre du « planning policy guidance » (dont le texte est annexé au présent rapport).

Ce système, repose sur la coopération des autorités locales (qui décident), des aménageurs (qui financent l'archéologie comme faisant partie du chantier), et des archéologues de terrain (affiliés à une organisation puissante, l'IFA, Institut of field archéologists).

Il ne coûte à l'Etat que 0,5 million de livres, pour un marché de l'archéologie préventive qui représente chaque année 40 à 50 millions de livres. Avant la mise en œuvre de cette réforme (par la recommandation de 1990), l'Etat dépensait 4 à 5 millions de livres, ce qui représentait l'intégralité du marché de l'archéologie préventive.

Impossible évidemment de transformer des Français en Anglais. Cependant les orientations, à ce stade, paraissent plus utiles qu'une énième réforme législative, et celles prises par le ministère de la culture semblaient aller dans le bon sens. **L'INRAP, en conséquence, doit faire l'objet d'une décentralisation fonctionnelle, avec maintien d'une unité scientifique nationale de haut niveau en même temps que d'un plafonnement de ses effectifs.** Il y a, à l'INRAP, beaucoup d'agents de valeur, et à sa tête un président (scientifique) et une directrice générale (administrative) dont la compétence et la bonne volonté ne font pas de doute, mais qui ont à rattraper des années d'errements, dans lesquels les pouvoirs publics, y compris nous-mêmes, législateurs, ont leur part de responsabilité.

« *Ne désespérez pas. Faites infuser davantage* », dit le poète Henri Michaux.

LE CADRE JURIDIQUE ET LE CONTEXTE DU CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre commission des finances avait souhaité demander à la Cour des comptes, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), un rapport sur les modalités de financement de l'archéologie préventive. Elle avait été alertée sur les dérives et difficultés caractérisant ce secteur par le rapport d'audit sur l'archéologie préventive et l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), de MM. Jacques Charpillon et Gérard Chomier et Mmes Ann Bolliet et Sarah Bouquerel¹.

Il a finalement été décidé de mettre en œuvre, pour la première fois au Sénat, les modalités prévues par l'**article 58-1 de la LOLF** qui dispose, notamment, que la Cour des comptes a obligation de répondre **aux demandes d'assistance** formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre de sa mission d'évaluation et de contrôle.

Extrait de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication.

Par courrier du 21 janvier 2004, notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances, a demandé à ce que votre rapporteur spécial des crédits de la culture, nonobstant ses pouvoirs propres de contrôle résultant de l'article 57 de la LOLF précitée, puisse bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes, en application de l'article 58-1 précité de la LOLF,

¹ *Rapport d'audit sur l'archéologie préventive et l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inspection générale des finances n° 2003-M-020-04 ; Inspection générale de l'administration des affaires culturelles n° 2003-28 ; Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche n° 03-047), établi par Ann Bolliet, inspectrice générale des finances, Sarah Bouquerel, commissaire contrôleur des assurances, Jacques Charpillon, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, et Gérard Chomier, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche – juillet 2003.*

pour le contrôle des services de l'archéologie du ministère de la culture et de la communication et de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). M. François Logerot, alors premier président de la Cour des comptes a nommé M. Christian Sabbe, conseiller-maître, pour exercer cette mission d'assistance, et l'a notifié au président de la commission des finances par courrier en date du 3 février 2004.

Notons que ce contrôle a « subi la concurrence » d'une autre initiative parlementaire, celle de notre collègue député Michel Bouvard, dans le cadre de l'examen du projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement en juillet 2004, qui a proposé d'amender le dispositif législatif en vigueur. Cette initiative a abouti à une nouvelle modification de la loi relative à l'archéologie préventive, qui sera présentée ci-dessous.

Dans le même temps, le ministère de la culture prévoyait d'évaluer le dispositif législatif applicable, afin de réformer la redevance d'archéologie préventive. Une étude devait ainsi être commandée à un cabinet d'audit pour évaluer l'impact financier des différentes réformes possibles de la redevance d'archéologie préventive¹.

Pour chaque hypothèse retenue dans le cadre de cette étude, le produit attendu de la redevance devait être évalué afin de moduler son taux et de garantir un rendement suffisant pour financer les diagnostics d'archéologie préventive et le fonds national d'archéologie préventive (FNAP) destiné à aider les aménageurs à s'acquitter du coût des fouilles d'archéologie préventive.

Les résultats de cette étude auraient dû être communiqués à l'automne 2004 afin de permettre un ajustement éclairé du financement de l'archéologie préventive. L'urgence de la situation n'a cependant pas laissé d'autre choix au Parlement que de légiférer sans attendre ces données financières précises.

Votre rapporteur spécial a tenu compte de la modification opérée par la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, dans le cadre de son contrôle, et a entrepris d'évaluer la portée des dispositions nouvelles adoptées, dans la mesure du possible. Il a également souhaité s'inspirer de l'expérience de pays comparables à la France pour évaluer au mieux le système français de protection et de mise en valeur de l'archéologie préventive.

La liste des auditions, des contrôles sur place et des voyages d'étude réalisés figurent en annexe du présent rapport.

¹ Soit des ajustements de la redevance à assiette constante, avec un plafonnement et éventuellement un étalement dans le temps de son paiement, soit une modification de l'assiette, différentes pistes étant alors envisagées, telles que l'emprise au sol, la surface hors œuvre nette (SHON) pondérée d'un coefficient dépendant du type de constructions réalisées sur le modèle de la taxe locale d'équipement (TLE), etc.

I. UNE LOI SANS CESSER REMANIÉE, SYMPTÔME DE L'INTROUVABLE ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

A. LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA MODIFICATION DU FINANCEMENT DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

1. Un premier texte complexe en 2001, tendant à combler un quasi vide juridique

a) Des principes posés par la loi du 15 octobre 1941, validée le 13 septembre 1949

Rappelons que la « loi Carcopino » du 15 octobre 1941, validée par l'ordonnance n° 45-2092 du 13 septembre 1945, avait posé les fondements de la recherche archéologique en France. Elle comprenait trois titres relatifs :

- à la surveillance des fouilles. Une autorisation préalable devait être délivrée par le représentant de l'Etat avant toute fouille, programmée ou préventive, visant à rechercher des monuments ou des objets intéressant la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie ;

- aux compétences de l'Etat pour exercer des fouilles, y compris sur un terrain privé ;

- et au droit de visite des services de l'Etat en cas de découverte fortuite.

Dans les faits, cette « loi » ne s'appliquait qu'à des opérations très particulières, et l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) fut créée en 1973 pour tenter de faciliter les négociations entre les aménageurs, les opérateurs de fouilles et les services de l'Etat¹. La création de cette association régie par la loi de 1901 tendait à donner un fondement aux pratiques communes.

Lors de la réalisation d'une opération d'urbanisme, la protection des vestiges archéologiques s'appuyait essentiellement sur les dispositions du code pénal², et l'intervention d'archéologues dépendait du bon vouloir des

¹ C'est-à-dire les services régionaux de l'archéologie (SRA) et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

² Article 322-2 du code pénal : « La destruction, la dégradation ou la détérioration d'une découverte archéologique faite au cours de fouilles ou fortuitement, d'un terrain contenant des vestiges archéologiques est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende ».

aménageurs. Le financement des travaux de fouilles archéologiques n'était pas prévu par la « loi » de 1941. De fait, dans le meilleur des cas, les travaux de l'AFAN étaient financés par les aménageurs, en l'absence de toute base légale. Le Parlement, comme la Cour des comptes, ont dénoncé un démembrement de l'administration, l'AFAN exerçant clairement une mission de service public, à la demande des services de l'Etat. Les modalités de financement des travaux d'archéologie étaient assimilables à une gestion de fait, passible de sanctions.

b) La reconnaissance de la mission de service public de l'archéologie préventive

La loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive est intervenue dans ce contexte pour renforcer la protection de l'archéologie en France.

L'Etat a été chargé de concilier, aux termes de ce texte, « *les exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social* ».

L'INRAP a alors été créé pour succéder à l'AFAN. Il s'agit d'un établissement public administratif chargé de réaliser les fouilles archéologiques et d'assurer l'exploitation scientifique et la diffusion des résultats des fouilles menées. Cet EPA bénéficie d'un complet monopole public pour l'accomplissement de ses missions. **Le sort de l'archéologie préventive fut scellé lorsqu'il fut décidé de recruter sous contrat de droit public la majeure partie des effectifs de l'AFAN pour constituer le personnel de l'INRAP.**

A la négociation avec l'aménageur, la loi du 17 janvier 2001 a substitué un système de financement basé sur deux redevances : la redevance de diagnostic et la redevance de fouilles, dues lorsque le diagnostic ou les fouilles sont prescrits.

Le nombre de recherches archéologiques préventives prescrites par les services de l'Etat a alors augmenté de façon exponentielle, mais le système de calcul de la redevance, basé sur la nature stratifiée ou non du terrain, était jugé trop complexe. **Le montant de cette imposition était beaucoup trop élevé, notamment pour les petites communes rurales, alors même que son produit était insuffisant. La redevance ne permettait pas de couvrir le coût réel des recherches archéologiques et l'INRAP était au bord de la faillite.**

En décembre 2002, lors de l'examen de la loi de finances pour 2003, le Parlement, à l'initiative de notre collègue député Daniel Garrigue, a décidé un **écrêtement d'un quart du montant de la redevance d'archéologie préventive pour satisfaire les demandes pressantes des petites collectivités territoriales et, plus globalement, des constructeurs. Dès lors, le**

financement de l'archéologie préventive n'était plus assuré, ce qui a abouti à une modification du dispositif législatif le 1^{er} août 2003.

2. La mise en place d'un système de mutualisation par la loi du 1^{er} août 2003

a) Un système mutualisé, ouvert à la concurrence

La loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003¹ a visé à mutualiser la protection du patrimoine enfoui.

Une seule redevance, détachée de la réalisation effective des opérations de fouilles et de diagnostic, pèse sur les auteurs des projets d'aménagement affectant le sous-sol, qu'ils soient soumis au code de l'urbanisme (permis de construire, autorisation de travaux, etc.) ou au code de l'environnement (étude d'impact, notamment pour les grands linéaires tels que les routes et les voies ferrées, ou autorisation de création d'une installation agricole classée). Le taux de redevance est fixé à 0,32 euro par mètre carré.

Cette redevance finance la réalisation des diagnostics d'archéologie préventive réalisés par l'INRAP et prescrits par la DRAC, et alimente, à hauteur de 30 % au moins de son produit, un fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP). La redevance est due, que les diagnostics soient ou non réalisés. Si le diagnostic est positif, et que les opérations de fouilles doivent être menées, sur décision de la DRAC, leur financement incombe à l'auteur du projet d'aménagement affectant le sous-sol (il s'agit d'un financement sur facture, pour lequel le soutien du FNAP peut être demandé).

La loi précitée de 2003 met fin au monopole de l'INRAP et prévoit que les services archéologiques des collectivités locales peuvent être reconnus compétents pour réaliser des diagnostics d'archéologie préventive. **Le marché est encore plus largement ouvert dans le domaine des fouilles d'archéologie préventive, puisque les services archéologiques des collectivités locales et tout opérateur privé ayant obtenu l'agrément du ministère de la culture peuvent proposer leurs services aux aménageurs.**

b) Le choix d'une assiette d'imposition trop large

L'assiette de la redevance d'archéologie préventive est modifiée. Sont exonérés les logements locatifs aidés par l'Etat ainsi que les constructions individuelles des personnes physiques. En dehors de ces exceptions, sont soumises à la redevance les personnes physiques ou privées qui projettent

¹ Modifiant la loi du 17 janvier 2001 précitée.

d'exécuter sur un terrain d'une superficie égale ou supérieure à 3.000 mètres carrés des travaux affectant le sous-sol.

Cependant, dès son entrée en vigueur en novembre 2003, la nouvelle redevance d'archéologie préventive a été immédiatement contestée, les « **cas aberrants** » **d'imposition se multipliant**. Les difficultés les plus notables concernaient les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. L'assiette de la redevance pour ces travaux était **la superficie totale de l'unité foncière concernée**. Le montant de la redevance était sans relation avec la surface des travaux affectant le sous-sol, atteignant parfois un montant supérieur à celui de l'investissement prévu et contraignait les aménageurs à renoncer à leur projet.

3. La loi du 9 août 2004 : une modification législative inachevée ?

Une nouvelle modification du dispositif législatif a alors été initiée, à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard lors de l'**examen de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement**.

a) Nouvelle assiette et nouveau taux pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme

L'assiette de la redevance exigible pour les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme sera désormais la surface hors œuvre nette (SHON), c'est-à-dire la surface habitable de tous les étages. A cette surface sera appliquée une valeur d'imposition différente selon la catégorie de la construction, prévue par l'article 1585 D du code général des impôts applicable à la taxe locale d'équipement TLE. La redevance sera de 0,3 % du montant ainsi obtenu.

Les aires de stationnement seront imposées de la même façon, la commission des finances du Sénat s'étant fermement opposé à leur exonération.

b) Nouvelle imposition des ZAC et des lotissements

Ainsi que l'avait souhaité le Sénat, désormais, les aménageurs de zones d'aménagement concerté (ZAC) et les lotisseurs ne seront plus débiteurs pour l'ensemble du projet, c'est-à-dire tout le périmètre de la zone ou du lotissement, de la redevance d'archéologie préventive. Les constructions réalisées dans le périmètre d'une ZAC ou d'un lotissement seront taxées selon les modalités exposées ci-dessus, et la redevance sera acquittée par les constructeurs.

c) Abaissement du seuil d'exonération pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme

A l'initiative de la commission des finances du Sénat, suivant les conclusions de son rapporteur général, le seuil d'exonération de la redevance d'archéologie préventive a été ramené à 1.000 mètres carrés de SHON, ou de surface au sol pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme.

d) Maintien des modalités de taxation existantes pour les autres travaux affectant le sous-sol, avec un élargissement du champ des exonérations

Les travaux soumis à étude d'impact (exception faite des ZAC) et les travaux soumis à autorisation administrative préalable resteront taxés sur la base de l'emprise au sol, au prix de 0,32 euro par mètre carré.

Notons toutefois que les bâtiments agricoles ne créant que rarement de la SHON, la majeure partie des constructions agricoles sera désormais exonérée de redevance d'archéologie préventive.

Il en est de même des travaux et installations divers soumis à l'application du code de l'urbanisme, autres que les aires de stationnement, tels que les parcs d'attraction, les aires de jeu et de sport, et certains affouillements peu importants.

Enfin, seront également exonérés les travaux réalisés pour la prévention des risques naturels.

e) Suppression du caractère libératoire de la redevance d'archéologie préventive

La redevance d'archéologie pourra désormais être perçue sur un même terrain d'assiette, chaque fois qu'une nouvelle opération d'urbanisme ou qu'un nouvel aménagement sera réalisé.

Les terrains ayant été imposés sur la base de l'unité foncière font exception à cette règle.

Enfin, lorsqu'une demande volontaire de réalisation de diagnostic est réalisée, l'assiette de la redevance est le périmètre déclaré, taxé au prix de 0,32 euro par mètre carré. Ce montant est déduit de la redevance exigible lorsque des aménagements sont ensuite réalisés sur ce terrain.

f) Résolution des cas aberrants issus de l'application de la loi du 1^{er} août 2003

Comme l'avaient souhaité les parlementaires, en prenant l'initiative de traiter le sujet de l'archéologie préventive à l'occasion de l'examen du projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, les cas aberrants issus de l'application de la loi du 1^{er} août 2003 ont pu être résolus. Les redevables se sont vu offrir la possibilité de demander à bénéficier de l'application des nouvelles modalités de calcul de la redevance d'archéologie préventive, **depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 31 décembre 2004**. Cette disposition a, cependant, eu pour conséquence un quasi blocage de la perception de la redevance, les services de l'Etat ayant dû attendre que les redevables aient exprimé leur choix entre les deux systèmes d'imposition qui leur étaient proposés.

Aux termes de ces réformes, la perception de la redevance d'archéologie préventive ne rencontre quasiment pas d'opposition pour les travaux soumis à l'application du code de l'environnement. Il semble que les aménageurs des grands linéaires aient intégré cette imposition dans le coût global de réalisation des équipements concernés. Les contestations portent sur la redevance pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme. Les communes en particulier estiment être gênées par cette imposition qui freinerait leur développement économique en grevant leur budget.

B. LE DÉFICIT CHRONIQUE DE L'INRAP, ET LA DÉRIVE RELATIVE DU RECRUTEMENT

1. Un rendement de la collecte des redevances inférieur aux prévisions

Le produit de la redevance d'archéologie préventive devrait être compris en 2004 entre 70 et 80 millions d'euros, selon les estimations réalisées lors de l'adoption de la loi du 1^{er} août 2003.

Rappelons que les DRAC devaient avoir à traiter, en régime de croisière, 20 % des dossiers de diagnostic d'archéologie préventive, et qu'elles devaient liquider environ 80 % du produit de la redevance, les DDE traitant pour leur part 80 % des dossiers et liquidant 20 % du produit de la redevance. Les DRAC devaient donc, en année pleine, émettre des titres de liquidation de la redevance pour un total estimé à 60 millions d'euros, la part des liquidations effectuées par les DDE étant évaluée à 20 millions d'euros.

Le rendement de la collecte des redevances s'est révélé chaque année bien **inférieur aux prévisions**, pour trois raisons :

- la modification de l'assiette et des modes de calcul des redevances a entraîné des effets naturels de latence dans la mise en œuvre des recouvrements ;

- elle a contribué à l'absence, jusqu'en mai 2005, dans les DRAC, d'un logiciel capable d'assurer la chaîne de traitement des redevances concernant les opérations relevant du code de l'environnement, dont la liquidation leur incombe ;

- elle a aussi parfois servi d'alibi à la faible mobilisation de la plupart des DRAC et même, à un moment, des DDE.

2. Les besoins de financement de l'INRAP

En résumé, les besoins et la réalité du financement de l'INRAP par la redevance d'archéologie préventive se présentent ainsi :

- les dépenses totales annuelles de l'INRAP s'élèvent maintenant à environ 118 millions d'euros, dont quelque **65 millions d'euros de frais de personnel** ;

- la partie des dépenses concernant les fouilles est couverte par la facturation que supportent les aménageurs, avec l'aide, le cas échéant, des subventions de péréquation versées par le fonds national d'archéologie préventive (FNAP). Financé par une quote-part minimale de 30 % prélevée sur la redevance d'archéologie préventive, le FNAP a notamment l'obligation de prendre en charge les fouilles induites par les constructions de logements locatifs aidés et de logements réalisés par les personnes physiques pour elles-mêmes, y compris dans des ZAC ou des lotissements. A ce jour, selon la réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, fournie par la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA)¹ :

- o le FNAP n'a fait aucune opération en 2003 et en 2004, puisque l'arrêté d'application, en date du 31 janvier 2005, définissant le contenu des demandes concernant les opérations pour lesquelles le financement est de droit, n'a été publié que le 11 février 2005. A fin mars 2005, il n'avait en instance que 9 dossiers pour un montant total de 1,150 million d'euros ;

- o les membres de la commission chargée de définir les critères d'éligibilité des demandes n'ont été nommés par arrêté que le 1^{er} mars 2005 et ont tenu leur première réunion le 19 mai 2005 ;

¹ Pages 1,5 et 6 de la réponse fournie à votre rapporteur spécial le 19 mai 2005 par la DAPA.

o le FNAP a commencé à percevoir les premiers versements de la redevance le 9 juin 2004, et disposait de 3,835 millions d'euros en trésorerie au 31 décembre 2004 ;

o il a budgétisé en 2005 une recette de 19,770 millions d'euros représentant 30 % de l'hypothèse de recette d'archéologie préventive qu'il avait retenue (60,51 millions d'euros). Mais à fin mars 2005, il n'avait encore reçu que 0,770 million d'euros au titre de cet exercice.

- l'INRAP voudrait :

o idéalement, que la redevance d'archéologie préventive rapporte quelque 80 millions d'euros, dont 20 à 25 millions d'euros pour le FNAP et 55 à 60 millions d'euros pour l'INRAP ;

o et, au moins, qu'elle atteigne 65 millions d'euros, dont 10 millions d'euros pour le FNAP et 55 millions d'euros pour l'INRAP ;

o ainsi le budget prévisionnel (et la décision modificative) pour 2005 envisage-t-il un total de 76 millions d'euros, répartis entre le FNAP (19,770 millions d'euros) et l'INRAP (56,240 millions d'euros). Les produits seraient constitués par 15,5 millions d'euros au titre de la redevance de la loi de 2001 et 60,51 millions d'euros au titre de la redevance d'archéologie préventive.

La société « Conjuguer » a été mandatée par le ministre de la culture, M. Renaud Donnedieu de Vabres, pour évaluer le rendement de la redevance d'archéologie préventive et les éventuelles hypothèses d'adaptation. Dans son rapport final, rendu le 28 février 2005, elle a estimé que la redevance d'archéologie préventive, telle que modifiée à l'été 2004, aurait un potentiel fiscal de 52,7 millions d'euros, et que son rendement net pouvait être estimé à 43 millions d'euros.

Il a semblé à votre rapporteur spécial que les estimations réalisées étaient construites sur des hypothèses sérieuses et réalistes. On ne peut donc que constater un écart de 18 millions d'euros entre le potentiel et le rendement fiscal. Si l'on estime, comme l'INRAP l'a indiqué à votre rapporteur spécial, que le besoin de financement de l'établissement public est de l'ordre de 65 millions d'euros, **il manquerait annuellement, aujourd'hui, 17 à 23 millions d'euros pour atteindre l'équilibre.**

De plus, les difficultés à court terme de liquidation et de recouvrement ont limité les montants réellement perçus du fait des délais de mise en place des modifications apportées par la loi du 9 août 2004 précitée au calcul de la redevance et à la possibilité de choix laissée temporairement aux aménageurs entre la redevance originelle de 2003 et sa version réformée en 2004.

A partir du tableau fourni le 19 mai 2005 par la DAPA, sur la base des informations données par l'INRAP, on peut comparer ce qui précède à la réalité de 2003 et 2004 et aux objectifs très optimistes de 2005 :

Les ressources de l'archéologie préventive

(en millions d'euros)

INRAP	CF 2003	CF 2004	BP 2005
Redevance diagnostic loi 2001		22,2	6,5
Redevance fouille loi 2001	44,4	13,4	9
S/T loi 2001 réservée à l'INRAP	44,4	35,6	15,5
S/T redevance diagnostic		12,4	58,5
RAP loi 2003 à partager entre l'INRAP et le FNAP	0	8,6 INRAP 3,8 FNAP	40,7 INRAP 17,8 FNAP
TOTAL	44,4	48	74
<i>Dont INRAP</i>	<i>44,4</i>	<i>44,2</i>	<i>56,2</i>
<i>Dont FNAP</i>	<i>0</i>	<i>3,8</i>	<i>17,8</i>

Source : données croisées de la DAP et de l'INRAP

Un déficit spécifiquement dû à la **mauvaise perception** de la redevance s'est donc ajouté au **déficit structurel** résultant d'une part du décalage entre le niveau de recettes théoriquement prévu et les dépenses à couvrir, et de l'absence d'attitude volontariste pour adapter les dépenses aux recettes à attendre réellement de la redevance, d'autre part.

La DAPA a réagi en demandant aux SRA, par une circulaire du 3 janvier 2003, de **réguler le nombre de prescriptions** de diagnostics à hauteur de 10,26 % du nombre de dossiers d'aménagement examinés. Mais les excès de prescription constatés en 2001 et en 2002 ont dû être résorbés au cours des années suivantes.

3. Le dérapage des effectifs de l'INRAP

L'INRAP, pour sa part, n'a pas tiré les conséquences de l'esprit de la loi du 1^{er} août 2003, qui, en supprimant son monopole et en appelant à l'apparition progressive de services et d'entreprises agréés concurrents relevant des collectivités territoriales ou du secteur privé, doit naturellement et progressivement déboucher sur un cantonnement qualitatif et quantitatif de ses activités, l'amenant à se spécialiser dans les opérations les plus lourdes. La disparition du monopole a reçu une traduction concrète immédiate. On relève parmi les indications fournies par le ministère, en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, que 42 opérateurs, qui exercent encore effectivement, ont ainsi été agréés sur la base des lois de 2001 (27) et de 2003 (15).

Or, l'INRAP n'envisage **aucune réduction progressive du nombre de ses agents**, et même continue d'avoir une perspective expansionniste (en 2003, le nombre optimum de 2.000 agents avait été évoqué). Les personnels de l'INRAP, qui, pour un grand nombre, sont issus de l'AFAN, étaient auparavant des salariés de droit privé. Du fait que le statut d'EPA et non d'EPIC a été donné à l'INRAP¹, tous ses agents sont devenus des contractuels soumis au droit public et non plus au code du travail. Une autre conséquence est qu'ils peuvent être mis à disposition, le cas échéant, mais non détachés.

En réponse aux questions posées dans le cadre du contrôle mené par votre rapporteur spécial, l'INRAP a transmis, le 21 juin 2005, plusieurs tableaux dont les chiffres, comparés à ceux figurant dans d'autres sources (« vert budgétaire » du ministère de la culture ; budgets primitifs, comptes financiers, bilans sociaux de l'INRAP ; rapport de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles ; réponse du ministère à votre rapporteur spécial, en date du 19 mai 2005), confirment l'existence de contradictions nombreuses et importantes, en matière de décompte des effectifs correspondant aux différentes notions d'agents.

En dépit de ces contradictions, et en s'en tenant aux chiffres communiqués le 21 juin 2005 par l'INRAP, on relève principalement que :

- les effectifs budgétisés en équivalent temps plein (ETP) dans le budget primitif de l'INRAP sont chaque année en augmentation : 1.585 en 2002, 1.594 en 2003, 1.760 en 2004 et 1.753 en 2005, le plafonnement à environ 1.410 emplois en CDI étant compensé par le fort accroissement des emplois en CDD exprimés en ETP ;

- les effectifs réellement rémunérés exprimés en ETP et en moyenne annuelle constatée au 31 décembre suivent une évolution curieusement erratique, baissant de 1.551 en 2002 à 1.464 en 2003, puis progressant à 1.640 en 2004, l'augmentation constante des effectifs de CDI, s'accompagnant de mouvements de sens inverse pour les CDD ;

- le nombre réel de personnes physiques constaté en moyenne annuelle au 31 décembre passe de 1.686 en 2002 à 1.553 en 2003 et 1.749 en 2004, le nombre de CDD progressant régulièrement de 1.335 à 1.375, puis 1.410, et celui des CDD connaissant une baisse de 351 à 178 avant de remonter à 339.

Il convient de rappeler que, selon le rapport de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, en date de juillet 2003, les agents de l'AFAN étaient, au 31 décembre 2001, au nombre de 1.498 en moyenne annuelle, dont 1.291 en CDI et 207 en CDD. Il y a donc un **accroissement fort et continu des effectifs engagés dans l'archéologie préventive.**

¹ A l'inverse de ce qu'aurait eu pour résultat l'application d'une stricte logique juridique.

Les effectifs d'agents relevant de l'INRAP sont donc en accroissement fort et continu, et correspondent désormais à environ de 1.750 emplois en ETP, contrairement à l'apparence de stabilisation à 1.410 emplois en ETP qu'indiquent abusivement les chiffres mentionnés chaque année au Parlement dans le « vert budgétaire » du ministère de la culture, à la page consacrée à l'INRAP, et qui ne concernent que les emplois budgétisés en CDI : 1.428 (vert budgétaire 2002, 1.405 en 2003 et en 2004 (vert budgétaire 2004), 1.410 (vert budgétaire 2005) :

Les différentes estimations des effectifs de l'INRAP

	2001	2002	2003	2004	2005
EMPLOIS BUDGETISES AU BUDGET PRIMITIF DE L'INRAP AU 1^{ER} JANVIER					
CDI en ETP		1 428	1 411	1 405	1 410
CDD en ETP		157	183	355	343
Total des effectifs budgétaires autorisés au BP de l'INRAP en ETP		1 585	1 594	1 760	1 753
EFFECTIFS REELS DE L'INRAP CONSTATES AU 31 DECEMBRE					
Effectifs réels rémunérés exprimés en ETP et en moyenne annuelle					
CDI en ETP		1 248	1 285	1 386	
CDD en ETP		303	179	254	
Total effectifs réels moyens annuels rémunérés exprimés en ETP		1 551	1 464	1 640	
Effectifs réels de personnes physiques en moyenne annuelle					
CDI en pers. phys. en moyenne annuelle		1335	1 375	1 410	
CDD en pers. phys. en moyenne annuelle		351	178	339	
Total en pers. phys. en moyenne annuelle		1686	1 553	1 749	
Effectifs réels de personnes physiques au 31 décembre					
CDI en pers. phys. au 31 décembre		1 333	1 386	1 431	
CDD en pers. phys. au 31 décembre		507	254	371	
Total en pers. phys. au 31 décembre		1 840	1 640	1 802	

Source : INRAP - document du 21 juin 2005

CDI en pers. phys. en moyenne annuelle				1 478	
CDD en pers. phys. en moyenne annuelle				404	
Total en pers. phys. en moyenne annuelle au 31 décembre				1 882	

Source : note conjointe de DAPA/INRAP du 19 mai 2005

CDI en pers. phys. en moyenne annuelle	1 291				
CDD en pers. phys. en moyenne annuelle	207				
Total en pers. phys. en moyenne annuelle	1 498				
CDI en pers. phys. au 31 décembre		1 333			
CDD en pers. phys. au 31 décembre		543			
Total en pers. phys. au 31 décembre		1 876			
CDI en ETP		1 205,3			
CDD en ETP		442,7			
Total effectifs réels moyens annuels rémunérés exprimés en ETP au 31 décembre	1 381	1 648			

Source : rapport IGAAC de juillet 2003

4. L'augmentation des dépenses consacrées au personnel

Les dépenses consacrées au personnel passent globalement (dans le compte financier) de 51 millions d'euros en 2002 et 53,4 millions d'euros en 2003, à 61 millions d'euros en 2004. Le budget primitif voté par le conseil d'administration de l'INRAP prévoit qu'elles atteindront 64,8 millions d'euros en 2005. La croissance des dépenses de personnel qui atteint donc 13,8 millions d'euros (+ 27,1 %) en 3 ans, par rapport au premier exercice, soit en moyenne 9 % par an, s'est accélérée en 2004 par rapport à 2003, + 7,6 millions d'euros (+ 14,3 %) et reste forte dans les prévisions budgétaires pour 2005 par rapport à 2004 : + 3,8 millions d'euros (+ 6,2 %).

L'accroissement des dépenses de personnel de l'INRAP

	2002	2003	2004	2005
	COMPTE FINANCIER	COMPTE FINANCIER	COMPTE FINANCIER	BUDGET PRIMITIF
CDI	27 691 097	32 652 528	35 288 029	38 030 025
CDD	5 448 096	4 955 528	6 606 172	7 251 954
TOTAL DES CHARGES DE REMUNERATION	33 139 193	37 608 056	41 894 201	45 281 979
TOTAL DES CHARGES DE SECURITE SOCIALE ET DE PREVOYANCE	11 652 218	12 523 306	14 452 390	15 891 619
TOTAL DES AUTRES CHARGES SOCIALES	881 273	783 131	905 518	955 000
TOTAL DES CHARGES DE PERSONNEL	45 672 684	50 914 493	57 252 109	62 128 598
TAXES SUR LES SALAIRES	1 981 890	2 148 973	3 413 661	2 307 676
CREDITS DE PERSONNEL A REPARTIR	3 378 963	323 296	337 292	323 296
TOTAL GENERAL DES CHARGES LIEES AU PERSONNEL	51 033 537	53 386 762	61 003 062	64 759 570

Source : INRAP – document du 21 juin 2005

Ces charges liées au personnel, qui s'élèvent donc à 64,760 millions d'euros dans le budget primitif 2005 de l'INRAP (montant proche des 64,982 millions d'euros indiqués dans le vert budgétaire 2005 du ministère de la culture pour cet établissement), représentent 56,7 % du total de ses dépenses (114,705 millions d'euros).

Leur croissance continue contribue à la réalisation des déficits finalement constatés chaque année dans les comptes de l'INRAP et rend douteuse la perspective de leur disparition, quand bien même les problèmes conjoncturels de collecte des redevances seraient enfin surmontés.

5. Le déficit chronique de l'INRAP

De fait, jusqu'à présent, **les comptes financiers ont enregistré chaque année des déficits, que le ministère de la culture a dû combler par des subventions**. D'ailleurs, dès son projet de budget pour 2003, l'INRAP anticipait, pour l'ensemble des exercices 2002 et 2003, un déficit global de 40,5 millions d'euros, à raison de 13 millions d'euros imputables à l'exercice 2002, et de 27,5 millions d'euros à l'exercice 2003. Une note de la direction d'administration générale (DAG) du ministère de la culture, en date du 3 mai 2005, adressée à la Cour des comptes précise que **le déficit total pour 2002 et 2003 s'est finalement élevé à 39 millions d'euros**. Quant à l'exercice 2004, et alors que le budget primitif ne prévoyait pas de déficit puisque l'allocation d'une subvention spéciale du ministère de la culture permettait de combler le déficit de 11,5 millions d'euros hérité de l'exercice 2002, il a été indiqué téléphoniquement par la directrice générale de l'INRAP, que **le compte financier 2004 s'est soldé par un déficit additionnel de 12,3 millions d'euros**. L'INRAP en impute la responsabilité au mauvais rythme d'encaissement de la redevance.

Ces résultats déficitaires résultent des évolutions respectives suivantes des dépenses et des produits (sur la base des comptes financiers disponibles (2002 et 2003) et des budgets primitifs 2004 et 2005.

Le budget de l'INRAP, de 2002 à 2005

PRODUITS (en millions d'euros)	2002 CF (11 mois)	2003 CF	2004 BP	2005 BP
<i>Travaux facturés</i>	<i>AFAN</i>	16,893	31,100	56,700
<i>Prestations et études</i>	<i>AFAN</i>	0,610	0,600	0,900
S/T chiffre d'affaires net	45,681	17,503	31,700	57,600
Subventions d'exploitation (ctes 741/744/7488)	1,228	29,537 (dont 27,5 pour couvrir le déficit de 2003)	12,600 (dont 11,5 pour couvrir le déficit de 2002)	0,865 (aide à la publication + BCRD)
Redevance d'archéologie préventive (cte 757) INRAP + FNAP	25,560	44,403	73,991 (44,8 loi de 2001 + 29,2 de la loi de 2003)	56,241
Produits divers de gestion courante	0,042	0,665	0	0
Reprises sur amortissements et provisions	1,193	0,740	0,300	0,300
Total des produits d'exploitation	73,704	92,848	118,591	115,006
Produits financiers	0	0,088	0	0
Produits exceptionnels	1,770	2,113	0	0
TOTAL PRODUITS	75,474	95,050	118,591	115,006
PERTES après subventions	3,418	1,970	2,998	Bénéfice – 0,301
PERTES avant subventions	4,646	31,507	15,598	0,564 hors remboursement en 3 ans du prêt du Trésor, dont 7,5 M€ en 2005
P.m. Crédits budgétisés par l'INRAP	109,6 BP et DM 1	105,623 BP et DM1 + 8,541 reports de 2002 114,164	118,590 BP	114,305 BP

DEPENSES (en millions d'euros)	2002 CF (11 mois)	2003 CF	2004 BP	2005 BP
<i>Personnel</i>	45,673	50,914	62,586	62,128
<i>Taxes (essentiellement sur les salaires)</i>	2,735	2,343	4,873	2,531
<i>Achats consommés</i>	28,560	35,142	20,938	23,593
<i>Services extérieurs</i>			25,586	22,304
<i>Dotations aux amortissements et p.</i>	0,401	0,487	1,000	1,100
<i>Autres charges</i>	0,083	0,053		
<i>Contributions versées aux tiers</i>	1,272	6,673	2,327	2,254
S/T exploitation	78,724	95,613	117,310	113,910
Charges financières	0	0,187	0,250	0,300
Charges exceptionnelles	0,168	1,220	1,030	0,495
TOTAL CHARGES	78,892	97,020	118,590	114,705 hors remboursement en 3 ans du prêt du Trésor, dont 7,5 M€ en 2005

Source : comptes financiers de l'INRAP

Il a donc fallu couvrir les déficits qui se sont succédé depuis la première année : d'abord par une avance de trésorerie, puis par des subventions. Elles ont été allouées de la façon suivante (selon une note de la directrice de la direction de l'administration générale du ministère de la culture à la Cour des comptes, en date du 3 mai 2005) :

- **en 2002 : avance du Trésor de 23 millions d'euros** à l'INRAP, à rembourser avant la fin 2002, plutôt que de constituer un fonds de roulement. Cette avance n'a pas pu être remboursée, du fait de la faiblesse du rendement de la redevance, aggravé par « l'amendement Garrigue » adopté en décembre 2002, qui abaissait la redevance de 25 %, et alors que parallèlement le MINEFI n'avait pas donné suite à la demande de création d'une taxe additionnelle sur les assurances. Le déficit constaté en 2002 atteignait **11,5 millions d'euros** ;

- **en 2003** : le **déficit global** de l'INRAP s'est accru de **27,5 millions d'euros**, ce qui aboutissait à **39 millions d'euros pour les deux premiers exercices**. Un « accord d'auto-assurance » a, alors, été passé entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) et le ministère de la culture, par lequel celui-ci s'engageait à prendre en charge, par redéploiement, l'aléa budgétaire résultant de l'absence de remboursement de l'avance de trésorerie par l'INRAP, en contrepartie de l'absence de gel et d'annulation de crédits sur le budget du ministère. C'est ainsi, que le ministère de la culture a versé deux subventions à l'INRAP au titre de 2003, pour un total de **27,5 millions d'euros** : 12,5 millions d'euros dans les 6 premiers mois de 2003 à partir de mouvements internes au sein du chapitre 36-60 et 15 millions d'euros au titre de la loi de finances rectificative pour 2003, qui toutefois n'ont été versés à l'INRAP qu'à la fin du mois de février 2004, dans le cadre des reports exigés par le MINEFI ;

- **en 2004** : le solde du déficit de 39 millions d'euros, soit les **11,5 millions d'euros** de déficit de 2002, a été financé par une subvention spéciale du ministère de la culture, elle-même provenant d'un redéploiement de ses crédits, conformément au même accord d'auto-assurance. Ces versements à l'INRAP ont donc été alimentés de deux façons : 3,3 millions d'euros par des virements internes au budget du ministère de la culture, réalisés en novembre 2004 (dont 0,9 million d'euros prélevés sur le chapitre 36-60), et 8,3 millions d'euros dans le cadre de redéploiements décidés par la loi de finances rectificative pour 2004, mais versés seulement en janvier 2005. L'apparition d'un **nouveau déficit de 12,3 millions d'euros en 2004 accroît à nouveau le besoin de financement** ;

- **or, en 2005**, conformément à un arbitrage interministériel rendu le 22 décembre 2004, doit par ailleurs commencer le **remboursement au Trésor, sur 3 ans, de l'avance de trésorerie de 23 millions d'euros**, qui avait été faite en 2002 et a donc été transformée en prêt du Trésor. **Le premier**

versement doit être de 7,5 millions d'euros, et les deux suivants de 7,5 et 8 millions d'euros, tous financés par une subvention spéciale du ministère de la culture. L'arbitrage prévoit toutefois de « refaire le point » **en juin 2005 sur la situation financière et la trésorerie de l'INRAP**, du fait des incertitudes concernant le rendement effectif de la redevance. Il est maintenant établi que ce rendement a été, à ce point, faible que non seulement il a contribué au déficit final de 2004, mais qu'à la moitié de l'année 2005, la plus grande incertitude règne sur le montant qui sera finalement perçu en 2005. **Le risque est donc élevé qu'apparaisse un nouveau déficit de l'INRAP en 2005, contrairement à ce qu'indique son budget primitif, et alors que celui-ci n'incorpore déjà pas le remboursement de 7,5 millions d'euros à subventionner.**

Pour une information complète, il faut préciser que le rythme des versements indiqués par la directrice de la DAG correspond en réalité à des régularisations budgétaires, puisque le calendrier des perceptions effectives de fonds indiqué par l'INRAP est un peu différent :

Calendrier des versements destinés à l'INRAP

(en euros)

<i>30 avril 2003</i>	<i>1.000.000</i>	
<i>4 juin 2003</i>	<i>2.000.000</i>	
<i>23 juin 2003</i>	<i>2.000.000</i>	
<i>31 juillet 2003</i>	<i>3.000.000</i>	
<i>20 octobre 2003</i>	<i>2.000.000</i>	
<i>24 novembre 2003</i>	<i>2.502.101</i>	
<i>24 février 2004</i>	<i>15.000.000</i>	
<i>Total au titre de 2003</i>	<i>27.502.101</i>	
<i>5 novembre 2004</i>		<i>900.000</i>
<i>2 décembre 2004</i>		<i>2.228.355</i>
<i>5 janvier 2005</i>		<i>8.371.645</i>
<i>Total au titre de 2004</i>		<i>11.500.000</i>

Source : DAG du ministère de la culture

II. DES « SOLUTIONS » SÉDUISANTES MAIS ILLUSOIRES

A. LES LEVIERS D'ACTION SUR LES RECETTES : DES PERSPECTIVES INCERTAINES

Les pistes de réforme de la redevance d'archéologie préventive, étudiées par la société « Conjuguer », dans le cadre de la mission que lui a confiée le ministère de la culture, sont de deux ordres :

- abaissement du seuil plancher de la taxation, actuellement fixé à 1.000 mètres carrés ;
- augmentation des taux de la redevance.

1. Vers une modification de l'assiette de la redevance ?

L'abaissement du seuil plancher d'imposition correspond à une modification de l'assiette de la redevance.

Trois hypothèses sont étudiées :

- un abaissement du plancher de taxation de la redevance d'archéologie préventive à **300 mètres carrés** entraînerait un **doublé** du de l'ordre de **3 millions d'euros**.

Cet abaissement contribuerait à faire entrer dans l'assiette de la redevance plus de travaux urbains, et avait fait l'objet d'une réflexion poussée de notre collègue Jacques Legendre en 2001, lors de l'examen du premier projet de loi relatif à l'archéologie préventive. Il souhaitait que le seuil fixé soit le plus bas possible. **Le problème principal est que l'accroissement du nombre de dossiers à traiter par les DDE ne permet pas d'atteindre pour autant un rendement fiscal suffisant pour régler les problèmes de financement de l'INRAP.**

- un abaissement total du plancher de taxation à **0 mètre carré** permettrait d'augmenter la redevance de plus de **11 millions d'euros** ;

- si cet abaissement de la surface imposable est **complété par la suppression des exonérations** (bâtiments agricoles, HLM, et logements individuels), le rendement de la redevance d'archéologie préventive serait accru de **28 millions d'euros**.

La suppression des exonérations ne peut être vue que comme une hypothèse d'école, **elle n'est pas tenable politiquement.**

La suppression de la surface minimum génèrerait un nombre de dossiers (300.000 dossiers par an au lieu de 7.000 actuellement) tel que **les DDE ne parviendraient probablement pas à absorber la surcharge de travail.** De plus, le montant des redevances pour des surfaces très petites pourrait être marginal, au point que leur recouvrement ne serait pas rentable. Ce point ne semble pas avoir été suffisamment creusé par la société « Conjuguer ».

2. Vers une augmentation du taux de redevance ?

La hausse des tarifs de taxation à la surface et du taux apparaît comparativement plus aisément réalisable :

- le nombre de redevables resterait inchangé ;
- la charge de travail des services liquidateurs n'augmenterait pas ;
- la redevance qui en résulterait resterait faible selon la société « Conjuguer » (- 10 % de la TLE moyenne). Il n'est toutefois pas évident que cette augmentation ne donne pas lieu à des contestations, aussi modérée que soit la hausse prévue ;
- néanmoins, pour les grosses infrastructures, le surcoût pourrait être conséquent et un plafonnement devrait être envisagé, selon les recommandations de la société.

Ces précisions liminaires posées, la société « Conjuguer » a étudié plusieurs hypothèses :

- pour les permis de construire : passer de **0,3 à 0,5 % du montant de la taxe locale d'équipement** permettrait d'augmenter le rendement de la redevance de **10 millions d'euros**, si le taux passait à **0,6 % de la TLE**, le gain fiscal s'élèverait à plus de **15,8 millions d'euros**.

Ces augmentations ne paraissent pas trop importantes, mais il convient de souligner qu'elles auraient pour effet d'augmenter la redevance de 60 % (pour un taux à 0,5 %) ou de doubler la redevance (pour un taux de 0,6 %). **Il semble difficile d'envisager une telle augmentation de taux, sans que la nécessité en soit clairement établie** (c'est-à-dire sans que le chiffre d'un rendement minimal de la redevance d'archéologie préventive de 65 millions d'euros avancés par l'INRAP, et retenu par la société « Conjuguer » comme hypothèse de travail, ne soit explicité).

- augmenter conjointement le taux de redevance appliqué aux permis de construire qui passerait de **0,3 à 0,45 % de la TLE**, et le tarif de la taxation à la surface des travaux ne nécessitant pas de permis de construire, qui passerait de **0,32 euro à 0,48 euro par mètre carré**. L'augmentation du rendement de la redevance d'archéologie préventive est estimée à **20 millions d'euros**.

Deux problèmes se posent alors. Comme pour l'hypothèse précédente, **la légitimité de l'augmentation doit être démontrée**. De plus, pour les grands linéaires, le surcoût dû à l'augmentation du tarif de la redevance incite les auteurs de l'étude à envisager un **plafonnement**. Cette piste n'est pas approfondie, ce qui conduit votre rapporteur spécial à la plus grande prudence, l'expérience ayant montré que ce **type d'imprécisions pouvait avoir des conséquences financières désastreuses**. De plus, cette question pourrait également se poser pour le taux de la redevance applicable aux travaux soumis à un permis de construire.

Enfin, pour résoudre divers problèmes de liquidation rencontrés par les services des directions régionales des affaires culturelles, la société « Conjuguer » propose d'instituer un **prélèvement à la base sur la dotation globale de fonctionnement (DGF)** (0,1 % de la dotation forfaitaire, soit 15 millions d'euros).

Cette hypothèse n'est absolument pas envisageable alors que le DGF vient d'être modifiée en profondeur, et votre rapporteur spécial a incité le ministère de la culture et l'INRAP à abandonner cette perspective.

B. LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME ASSURANTIEL SE HEURTE À DES OBSTACLES TECHNIQUES

Votre rapporteur spécial a souhaité envisager, en s'inspirant de certains exemples étrangers, le remplacement du diagnostic d'archéologie préventive par un mécanisme assurantiel.

Rappelons que la redevance ne finance aujourd'hui des diagnostics que pour moins de **11 % des dossiers enregistrés**, qui ne sont suivis de **prescription de fouilles que dans 16,8 % des cas**, selon une note fournie à votre rapporteur spécial par la DAPA, le 7 juin 2005.

Le taux faible de prescription de fouilles peut être vu comme un effort de rationalisation des dépenses, dans la perspective d'une programmation des fouilles, plutôt que comme un signe d'infructuosité des diagnostics.

Toutefois, le rendement de la redevance, même s'il est jugé trop faible au regard des besoins de financement de l'INRAP, semble déjà

conséquent pour n'aboutir en 2004 qu'à 593 fouilles prescrites sur 35.263 dossiers instruits et 3.620 diagnostics.

Il a donc été envisagé de remplacer, pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme, l'obligation de diagnostic par un dispositif en deux étapes :

- première étape : lorsqu'une opération affectant le sous-sol est envisagée, le pétitionnaire vérifie sur la **carte archéologique** le risque archéologique de son terrain, auprès des DRAC ou des SRA. Si le risque atteint un certain niveau, le diagnostic est obligatoire. Dans le cas contraire, le pétitionnaire passe à la seconde étape ;

- seconde étape : le pétitionnaire souscrit une **assurance prévoyant le financement d'un diagnostic, des fouilles et la couverture des coûts liés à l'arrêt des travaux de construction en cas de découverte archéologique.**

Deux obstacles ont conduit votre rapporteur spécial à ne pas pousser plus avant sa réflexion dans ce domaine. Le premier est technique et pourrait, sans doute, être surmonté : les engins de construction sont équipés de « godets » risquant de détruire tout objet archéologique au premier contact.

Le second obstacle est plus préoccupant car il met en exergue certaines lenteurs et carences. La carte archéologique du territoire national, dont la réalisation est prévue par la loi du 17 janvier 2001 précitée, et qui a justifié l'embauche de 79 anciens membres de l'AFAN par la DAPA, n'est pas encore réalisée à ce jour. Une version encore bien incomplète existe, très en deçà des objectifs définis par la loi du 17 janvier 2001.

Il ne s'agit pas de sacraliser la carte archéologique, ni d'imaginer que son existence permette un jour une prévision parfaite du risque archéologique, mais il est préoccupant de constater le retard dans la mise en œuvre de cet outil si utile en Italie, comme a pu le constater votre rapporteur spécial lors de son déplacement, pour les services de l'Etat et des collectivités locales, les constructeurs et les archéologues.

Votre rapporteur spécial a pu assister à une présentation du logiciel de carte archéologique mis en place par la DAPA, qui regroupe à ce jour l'essentiel des données archéologiques relatives à la France. Des efforts louables ont été réalisés, le résultat est cependant en-deçà des espérances qui avaient été placées dans un tel document et conduisent à renoncer à la mise en place d'un système assurantiel.

Votre rapporteur spécial est arrivé à la conclusion que l'impossibilité de dégager des hypothèses de réforme du dispositif législatif efficaces tenait au fait que la réflexion ne devait pas se centrer sur les recettes mais plutôt sur la définition d'une politique archéologique.

Les modifications de l'assiette ou du taux de la redevance envisagées, ou, plus globalement, du mode de financement de l'archéologie préventive, ne semblent pas pouvoir garantir l'équilibre du système. Une forte variation de l'activité de construction pourrait influencer sur les recettes, mais aussi sur le besoin de personnels de l'INRAP, et remettre en cause une stabilisation budgétaire obtenue par « tâtonnement » et approximation, et donc incertaine.

III. POUR UNE POLITIQUE DE PROGRAMMATION DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

Votre rapporteur spécial se refuse à cautionner une « énième réforme législative », d'autant qu'il lui apparaît que la réflexion sur une modification éventuelle de la redevance d'archéologie préventive menée par le ministère de la culture n'est pas totalement exempte de défauts. Il a ainsi dû constater l'absence de concertation entre le ministère de la culture et le ministère de l'équipement. Il en résulte une grande fragilité des hypothèses de travail retenues par la société « Conjuguer » qui semble avoir ignoré que la TLE pouvait faire l'objet d'une grande réforme à très court terme.

Votre rapporteur spécial a ainsi été informé qu'un groupe de travail avait été constitué, les ministères de l'économie et de l'équipement s'étant associés pour envisager toutes les modalités possibles de modification de la TLE, du toilettage, improbable, à la suppression, apparemment souhaitable.

Dans ces circonstances, votre rapporteur spécial n'est pas en mesure de présenter, à ce jour, ses conclusions définitives. Il entend connaître pour cela les recommandations du groupe de travail sur la TLE, qui devrait être présentées à l'automne 2005. Ainsi, son rapport d'information « définitif » pourrait-il être présenté en octobre 2005.

Votre rapporteur spécial est cependant convaincu dès à présent qu'une **audition de suivi du contrôle budgétaire devra être organisée au premier trimestre 2006** sur le modèle de celles déjà réalisées au premier semestre 2005 afin de maintenir une utile attention sur un dossier complexe malgré sa faible importance financière.

De plus, cette audition permettrait de s'assurer que les engagements pris par la DAPA, relatifs à **l'amélioration du rendement de la redevance d'une part, et à la mise en œuvre d'une politique de programmation des diagnostics** d'autre part, sont suivis d'effet. A la demande de votre rapporteur spécial, la DAPA s'est engagée, par écrit¹ à suivre deux orientations essentielles :

- l'accroissement des rentrées fiscales, à système juridique inchangé, par l'installation d'un logiciel adapté dans les DRAC (mai 2005), la nomination de responsables pour la redevance au sein des DRAC, des actions de formation des personnels et l'application de deux circulaires récentes portant sur les aménagements relevant du code de l'urbanisme, d'une part, et les infrastructures linéaires de transport, d'autre part.

¹ Notes demandées par votre rapporteur spécial le 24 mai 2005, remises le 7 juin 2005 par la DAPA.

Ces actions s'inscrivent dans le **cadre plus large de la réorganisation des DRAC** mise en œuvre par la DAPA et recommandée depuis de nombreuses années par votre rapporteur spécial. Il ne peut donc que se féliciter de ces décisions, et souhaite en suivre l'application pour en mesurer l'impact.

- la mise en place d'une **politique archéologique aux niveaux national et régional**. Dans cette perspective, une programmation régionale des fouilles, basée sur des **critères scientifiques**, servirait de fondement à une politique nationale. Le vice-président du Conseil national des recherches archéologiques, le directeur de la DAPA et de nombreux interlocuteurs entendus par votre rapporteur spécial soutiennent cette option. **La recherche archéologique ne présente un intérêt, par rapport à la préservation des vestiges archéologiques, que si elle permet de valider ou d'infirmer une hypothèse technique ou scientifique nouvelle. L'archéologie doit donc être définie et non réalisée au coup par coup à l'occasion de chaque nouveau chantier.**

Les engagements du DAPA, pris lors de la réunion du 24 mai 2005, et transmis à votre rapporteur spécial le 7 juin 2005, sont reproduits *in extenso* dans les annexes n^{os} 4 et 5 du présent rapport.

Votre rapporteur spécial se demande quel doit être **l'avenir de l'INRAP**.

Il estime que les engagements pris par le DAPA peuvent permettre de résoudre les difficultés que connaît l'archéologie préventive plus sûrement que tout accroissement des recettes.

Il considère que l'INRAP est un opérateur **d'excellente qualité**, composé de **personnels de valeur**. Son **projet d'établissement**, même s'il souligne ses carences actuelles, va dans le **bon sens** : celui de l'amélioration des performances, de la mise en place du contrôle de gestion et d'une réelle ambition de valorisation des fouilles opérées grâce à la publication rapide des rapports de fouille et d'études de fond réalisées sur la base des découvertes techniques et scientifiques

Votre rapporteur spécial a été très favorablement impressionné par le système anglais où, sur la base d'une instruction (la *Planning Policy Guidance*), il est prévu que :

- les autorités locales, avant de délivrer une autorisation d'aménagement, requièrent des aménageurs toute information archéologique nécessaire. Un diagnostic peut alors être ordonné, financé par l'aménageur, qui choisit son opérateur (entreprise privée). Les autorités locales sont dotées d'un archéologue (au niveau des comtés) qu'elles emploient pour évaluer ces diagnostics ;

- les autorités peuvent alors prescrire des fouilles (rôle de l'archéologue du comté), les aménageurs pouvant recourir à l'entreprise de leur choix. L'affiliation de l'opérateur privé à l'Institut des archéologues de terrain (*Institut of field archaeologists : IFA*) est alors une garantie pour l'aménageur que les délais, les prix et la qualité seront respectées. C'est en effet à l'entreprise qu'il revient de présenter un projet de fouille satisfaisant les spécifications scientifiques et techniques de l'autorité locales et les exigences économiques de l'entrepreneur (ainsi, les archéologues travaillent-ils en même temps que les autres professionnels de la construction) ;

- l'entrepreneur paie les travaux, et le rapport de fouille, qui doit être validé par l'autorité locale (là encore l'expertise de l'archéologue du comté est essentielle à la crédibilité du système).

Ce système **est cohérent, efficace, économe pour l'Etat** qui ne consacre plus que **0,5 million de livres par an** à l'archéologie. La Commission pour les monuments historiques (dénommée *English Heritage*) n'a plus aujourd'hui qu'un rôle, essentiel cependant, de surveillance et de définition de « bonnes pratiques ». Le « marché de l'archéologie » représente chaque année entre **45 à 50 millions de livres**, contre un budget étatique annuel de 4 à 5 millions de livres avant la mise en œuvre de la recommandation précitée en novembre 1990.

Sur la base de cet exemple probant, votre rapporteur spécial estime que la **décentralisation fonctionnelle de l'INRAP** doit être une **priorité**. Sa **réorganisation en unités interrégionales** doit être recherchée, en bonne intelligence avec les personnels qui ne souhaitent d'ailleurs pas avoir un champ d'action géographique trop étendu.

Ceci n'empêcherait pas, bien sûr, qu'une **unité scientifique nationale** soit maintenue, au sein d'équipes resserrées, peut-être organisées autour du CNRA.

C'est sur ces dernières hypothèses que votre rapporteur spécial va pousser son expertise avant de présenter devant la commission des finances son rapport d'information définitif à l'automne 2005.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 juin 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, sur le contrôle budgétaire relatif à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la communication d'étape, que M. Yann Gaillard, rapporteur spécial des crédits de la culture, allait présenter, était le fruit d'un travail de longue haleine, mené en application de l'article 58-1 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a indiqué qu'aux termes de cet article, la Cour des comptes avait obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre de sa mission d'évaluation et de contrôle. Il a précisé que, suite à sa demande en date du 21 janvier 2004, un magistrat de la Cour des comptes avait été nommé, le 3 février 2004, pour assister le rapporteur spécial.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a constaté que l'archéologie préventive ne concernait qu'environ 2.000 agents et ne représentait qu'un peu moins de 100 millions d'euros, mais n'en avait pas moins mobilisé, en trois ans, trois inspections générales, celle du ministère de l'économie et des finances, celle du ministère de l'intérieur et celle du ministère de la culture et de la communication.

Il a relevé qu'une nouvelle mission d'inspection interministérielle, intéressant le ministère de la culture et de la communication, le ministère de l'économie et des finances, et le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, venait d'être confiée à M. Langlois-Berthelot, inspecteur général des finances.

Il a souligné qu'après une longue période de stabilité, l'archéologie préventive avait donné lieu à trois réformes successives en 2001, 2003 et 2004, sans que les difficultés de ce secteur soient résolues, comme en témoignait son propre contrôle relatif au financement de l'archéologie préventive et de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Il a indiqué que cette mission lui avait été confiée au titre de l'article 57 de la LOLF et donnait lieu, pour la première fois au Sénat, à l'application de l'article 58-1 précité de la LOLF et que, dans cette perspective, M. Christian Sabbe, conseiller-maître à la Cour des comptes, avait été nommé pour l'assister.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a estimé qu'une « erreur stratégique » avait sans doute été commise en 2001 lors de la création de l'INRAP, compendium du système français comprenant une mésentente entre ministères, des incompétences administratives, des impôts complexes, des contestations des collectivités territoriales et une révolte des personnels compétents.

Il a précisé que la communication présentée ce jour était un rapport d'étape, réalisé dans l'attente des résultats de la nouvelle mission interministérielle d'inspection et de la mise en œuvre des engagements pris par la direction de l'architecture, du patrimoine et de l'archéologie (DAPA), lors de ce contrôle budgétaire.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ensuite retracé les principales étapes de l'évolution juridique de l'archéologie préventive. Il a rappelé que ses fondements juridiques avaient été posés par une loi du 15 octobre 1941, validée par l'ordonnance n° 45-2092 du 13 septembre 1945, prévoyant la protection des restes archéologiques et la compétence régaliennne de l'Etat dans ce domaine.

Il a observé qu'il avait fallu attendre 1973 pour que soit créée l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), chargée d'une mission de service public de préservation des vestiges archéologiques, dont le financement n'était toutefois pas assuré. Il a noté que la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive prévoyait de remplacer l'AFAN par l'INRAP, établissement public administratif doté d'un personnel sous contrat de droit public.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a estimé que la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial aurait sans doute été plus appropriée. Il a ajouté que le système mis en place en 2001, fondé sur un double procédé de redevances portant, l'une sur le diagnostic, et l'autre sur les fouilles, était trop complexe. Il a rappelé que les prescriptions de recherches archéologiques préventives avaient augmenté de manière exponentielle, entraînant une vive contestation des communes.

Il a constaté qu'en 2002, lors de l'examen de la loi de finances pour 2003, un amendement avait été adopté à l'initiative de M. Daniel Garrigue, député, écartant la redevance de 25 %. Il a relevé que, dès lors, le financement de l'archéologie préventive n'était plus assuré.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a estimé que la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003, modifiant la loi de 2001 précitée sur l'archéologie préventive, présentait l'intérêt certain d'ouvrir à la concurrence le marché des fouilles archéologiques.

Il a noté que les opérations de diagnostic, toujours prescrites par les DRAC, donnaient lieu au paiement d'une redevance unique, qu'il s'agisse de travaux soumis au code de l'urbanisme ou au code de l'environnement, que ces diagnostics soient ou non réalisés et que leur résultat soit ou non positif. Il a précisé que 30 % du produit de la redevance d'archéologie préventive devait alimenter le Fonds national d'archéologie préventive (FNAP), finançant les fouilles réalisées sur le terrain de pétitionnaires impécunieux.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que les logements locatifs aidés par l'Etat et les constructions individuelles de personnes physiques étaient exonérés de la redevance. Il a noté que le souci de « mutualisation » des risques, concordant avec celui d'amélioration des recettes de l'INRAP, avait abouti à la définition d'une assiette d'imposition large, concernant tous les travaux effectués en sous-sol sur un terrain d'une superficie supérieure ou égale à 3.000 m². Il a observé que pour les travaux effectués en application du code de l'urbanisme, la base d'imposition, c'est-à-dire l'unité foncière, était sans rapport avec l'importance des travaux prévus, ce qui entraînait des cas d'imposition aberrante, où la redevance atteignait un niveau supérieur au coût du projet de construction.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé que la loi relative à l'archéologie préventive avait de nouveau été modifiée en 2004 par la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement. Il a estimé que le nouveau régime tentait d'approcher de plus près la réalité physique des travaux, ceux relevant du code de l'urbanisme étant désormais taxés sur la base de la surface hors œuvre nette (SHON), c'est-à-dire la surface habitable à tous les étages. Il a indiqué qu'à la surface ainsi définie étaient appliqués des taux d'imposition dépendant de la catégorie des constructions, prévus par l'article 1585 D du code général des impôts (CGI), pour la taxe locale d'équipement (TLE), la redevance étant égale à 0,3 % du montant obtenu. Il a considéré que l'adossement aux catégories prévues, pour le calcul de la TLE, induisait une certaine fragilité de l'ensemble du système, dans la mesure où cette taxe d'urbanisme faisait l'objet d'une réflexion visant à sa prochaine modification.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a noté que les travaux soumis à une étude d'impact ou à une autorisation administrative préalable étaient imposables, comme auparavant, sur la surface de leur emprise au sol, au prix de 0,32 euro par mètre carré.

Il a remarqué que l'imposition des travaux relevant du code de l'urbanisme avait été l'objet des plus vives contestations, les communes continuant, notamment en zone rurale, à contester la légitimité du système. Il a ajouté que l'administration de l'équipement - les directions départementales de l'équipement (DDE) - qui gérait cette partie du dossier, semblait plus efficace que les directions régionales des affaires culturelles. Il a indiqué, cependant, qu'elle se heurtait aujourd'hui à la problématique de la réforme de la TLE. Il a

constaté que les travaux soumis à l'application du code de l'environnement ne rencontraient pas, pour leur part, d'opposition des aménageurs concernés.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a noté que la redevance s'appliquant aux travaux soumis au code de l'environnement, qui ne posait pas de problème d'acceptation, était pourtant la plus mal recouvrée des deux, en raison de la faiblesse administrative des DRAC.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ensuite analysé la crise financière frappant le secteur de l'archéologie préventive. Il a considéré que les difficultés de liquidation de la redevance étaient à l'origine des problèmes financiers de ce domaine, et que ceux-ci avaient été aggravés par une gestion trop peu rigoureuse.

Il a rappelé que le produit de la redevance d'archéologie préventive aurait dû atteindre, selon les prévisions pour 2004, 70 à 80 millions d'euros, les DRAC traitant 20 % des dossiers de diagnostic, et recouvrant 80 % du produit de la redevance, les DDE connaissant 80 % des dossiers et liquidant 20 % du produit. Il a admis que les changements incessants de législation avaient contribué à retarder la mise au point d'un logiciel permettant aux DRAC de liquider la redevance sur les opérations relevant du code de l'environnement.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que les dépenses annuelles totales de l'INRAP s'élevaient à 118 millions d'euros, dont 65 millions de frais de personnel.

Il a relevé que le FNAP, qui devrait bénéficier de 30 % du produit de la redevance selon les textes en vigueur et prendre en charge les fouilles occasionnées par la construction de logements locatifs aidés et de logements construits par des personnes physiques pour elles-mêmes, n'avait réalisé aucune opération en 2003 et en 2004, en raison du retard dans la parution des décrets et dans la nomination des membres de la commission chargée de définir les critères d'éligibilité. Il a observé qu'au 31 décembre 2004, le FNAP ne disposait que de 3,835 millions d'euros, et qu'en 2005 la différence perdurait entre la prévision budgétaire de 19,7 millions d'euros et la réalité des encaissements, limités à 0,7 million d'euro.

Il a annoncé que le ministre de la culture avait mandaté un cabinet d'étude privé, « Conjuguer », pour évaluer le rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP). Il a noté que le rapport remis en février 2005 concluait que la redevance modifiée en août 2004 avait un potentiel fiscal de 52,7 millions d'euros et un rendement net de 43 millions d'euros. Il a précisé que, dans la mesure où l'INRAP estimait son besoin de financement à 65 millions d'euros, il « manquait » entre 17 et 23 millions d'euros chaque année.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a remarqué que les délais de mise en place de la loi d'août 2004 et la possibilité laissée aux aménageurs de choisir entre deux modes de calcul de leur imposition (la « redevance 2003 » et sa version réformée 2004), expliquaient, en partie, la crise financière que traversait l'INRAP.

De même, il a rappelé que les excès de prescriptions des années 2001 et 2002 continuaient de peser sur les comptes de l'établissement public, la DAPA n'ayant demandé, qu'en 2003, aux services régionaux d'archéologie, de réguler le nombre de diagnostics prescrits.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a souligné qu'aux difficultés de perception de la redevance s'ajoutait la dérive de la gestion du personnel de l'INRAP, les conséquences de l'ouverture du marché des fouilles aux 42 services archéologiques territoriaux et entreprises agréés n'ayant pas été tirées et les effectifs de l'établissement public continuant à croître.

Il a rappelé que les agents de l'INRAP, désormais sous contrat public, ne pouvaient pas être détachés, tout au plus mis à la disposition, ce qui devrait induire une vigilance accrue lors de leur recrutement.

Il a indiqué que les différents tableaux chiffrés, examinés en détail, avec l'assistance du magistrat de la Cour des comptes, M. Christian Sabbe, révélaient des contradictions. Il a estimé que l'augmentation des personnels était avérée, les effectifs, en équivalent temps plein (ETP), passant de 1.585 dans le budget prévisionnel pour 2002, à 1.594 dans le budget prévisionnel pour 2003, puis à 1.753 dans le budget prévisionnel pour 2005.

Il a précisé que le nombre réel de personnes physiques, constaté en moyenne annuelle au 31 décembre, était revenu de 1.686 en 2002 à 1.553 en 2003, puis était passé à 1.749 en 2004, alors que les effectifs de l'AFAN étaient de 1.498 en moyenne annuelle.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a constaté que les dépenses de personnel s'élevaient ainsi à près de 65 millions d'euros dans le budget prévisionnel pour 2005, soit 56,7 % de dépenses prévues. Il a ajouté qu'en 2003, ces dépenses étaient de 53,21 millions d'euros et qu'elles n'atteignaient que 48 millions d'euros en 2002.

Il a indiqué qu'en 2002, le déficit de l'INRAP s'élevait à 11,5 millions d'euros, malgré le versement d'une avance remboursable du Trésor public de 23 millions d'euros.

Il a ensuite constaté qu'en 2003, un « accord d'auto assurance » avait été établi entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la culture afin de compenser un déficit cumulé de 39 millions d'euros sur les deux premières années d'exercice de l'INRAP. Il a noté que le phénomène se poursuivait en 2004, une subvention du ministère de la culture à

hauteur de 11,5 millions d'euros compensant les déficits des exercices antérieurs, aucune mesure de financement n'étant prévue pour le déficit de 2004 s'élevant à près de 12 millions d'euros.

Enfin, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué qu'en 2005, après arbitrage ministériel, l'avance de trésorerie de 23 millions d'euros consentie à l'INRAP avait été transformée en prêt du Trésor public, remboursable sur 3 ans, chaque remboursement étant compensé par une subvention spéciale du ministère de la culture.

Il a ensuite annoncé que trois pistes de réforme se présentaient, dont aucune n'était, selon lui, pleinement satisfaisante.

Il a précisé que l'augmentation des recettes avait été envisagée avec beaucoup de méthode, par le cabinet d'études « Conjuguer », mais aboutissait à des impasses financières ou politiques. Il a noté que les mesures d'élargissement de l'assiette, visant à abaisser le seuil-plancher d'imposition au premier mètre carré, augmenterait la recette de 11 millions d'euros. Il a constaté que, dans le même temps, le nombre de dossiers à traiter par les DDE passerait de 7.000 à 300.000, avec pour conséquence un travail inutile pour un grand nombre de petites parcelles et des recouvrements impossibles ou non rentables. Il a ajouté que l'abaissement du seuil d'imposition à 300 m² était peu satisfaisant, car il conduisait à doubler le nombre de dossiers et à n'augmenter que de trois millions d'euros le produit de la redevance.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé que la suppression des exonérations d'imposition n'était pas raisonnable, la commission mixte paritaire du 21 juillet 2004 chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement ayant déjà écarté cette hypothèse.

Il a ensuite évoqué les perspectives de relèvement des taux de redevance, précisant que le nombre de redevables et la charge de travail des services restaient inchangés.

Il a précisé que l'augmentation de la redevance d'archéologie préventive à 0,5 % ou 0,6 % de la TLE, au lieu de 0,3 % pour les permis de construire, produirait des recettes supplémentaires de l'ordre de 10 à 15,8 millions d'euros. Il a estimé que cela correspondait à des hausses d'imposition de 60 % ou 100 %, qu'il a jugées insoutenables.

Il a ajouté qu'une augmentation de la redevance sur les permis de construire pourrait être combinée avec une hausse de la redevance applicable aux travaux soumis à l'application du code de l'environnement. Il a expliqué que le prix d'imposition de l'emprise au sol de ces travaux passerait alors de 0,32 à 0,48 euro par mètre carré, ce qui augmenterait de 20 millions d'euros le

produit de la RAP. Il a relevé que la société « Conjuguer » proposait de plafonner cette hausse, tant il paraissait évident qu'elle n'était pas soutenable.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ensuite estimé que l'hypothèse consistant à instaurer un prélèvement forfaitaire de 0,1 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne pouvait être retenue.

Il a alors indiqué qu'il avait envisagé, après avoir rejeté les préconisations de la société « Conjuguer », de remplacer le diagnostic par un mécanisme assurantiel. Il a rappelé que la redevance d'archéologie préventive ne finançait, en fait, des diagnostics que pour 11 % des dossiers d'aménagement du sol, les prescriptions de fouilles ne concernant, pour leur part, que 16,8 % des diagnostics.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a alors exposé les caractéristiques du système d'assurance qu'il avait étudiées au cours de sa mission de contrôle.

Il a expliqué que pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme, qui étaient les seuls à poser problème, pouvait être mis en place un mécanisme prévoyant, après vérification sur la carte archéologique de l'existence d'un risque archéologique, la souscription d'une assurance permettant le financement du diagnostic, des fouilles et de la couverture du risque lié à l'arrêt de la construction, en cas de découverte archéologique.

Il a admis que cette idée, qui mériterait d'être approfondie, avait souffert de l'opposition passionnée des archéologues et surtout de l'état, encore partiel et informé, de la carte archéologique. Il a rappelé, à cet égard, que la réalisation de la carte archéologique était prévue par la loi de 2001 précitée et avait induit le recrutement par la DAPA de 80 personnes travaillant pour l'AFAN.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que, lors de son déplacement en Italie, les 7 et 8 avril dernier, il avait constaté que la carte archéologique était utile, aussi bien aux services de l'Etat, les « surintendances », qu'aux constructeurs et aux archéologues eux-mêmes. Il a reconnu que dans ce pays, les vestiges remarquables affleuraient pratiquement à la surface du sol, et que la réflexion sur l'archéologie était beaucoup plus ancienne qu'en France.

Il a ensuite estimé que les réformes législatives s'étaient succédé à un rythme trop soutenu, qu'une grande incertitude pesait sur l'avenir de la TLE et qu'il convenait donc d'attendre l'automne pour présenter un rapport définitif. Il a recommandé d'envisager, dès le premier trimestre 2006, une audition de suivi de contrôle budgétaire afin de vérifier que les engagements pris par la DAPA avaient été suivis d'effet.

Il a indiqué que ceux-ci résultaient d'une demande expresse qu'il avait formulée lors d'une réunion tenue le 24 mai 2005, consacrée à la carte archéologique. Il a précisé que le premier objectif concernait l'accroissement des rentrées fiscales, à système juridique inchangé, par l'installation d'un logiciel adapté dans les DRAC, la formation des personnels, la nomination de responsables de la redevance au sein des DRAC, et l'application de deux circulaires sur les aménagements relevant du code de l'urbanisme, d'une part, et du code de l'environnement, d'autre part.

Il a observé que le second engagement de la DAPA semblait essentiel et portait sur la mise en place d'une politique archéologique volontariste. Il a relevé que celle-ci serait fondée sur des critères scientifiques et « engagerait », outre le ministère de la culture, le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et les commissions interrégionales de la recherche archéologique (CIRA).

Il a indiqué que cette nouvelle politique de programmation archéologique préventive s'appuyait sur l'idée que la recherche archéologique ne présentait un intérêt par rapport à la préservation des vestiges archéologiques que si elle permettait de valider ou d'infirmer une hypothèse historique, technique ou scientifique nouvelle ; l'archéologie devant être définie en amont et non réalisée au « coup par coup » à l'occasion de chaque nouveau chantier.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a noté que le texte in extenso des engagements pris par la DAPA figurerait dans son rapport d'étape si la commission des finances voulait bien en autoriser la publication.

Enfin, il a annoncé qu'il avait été très favorablement impressionné par le système anglais, défini par l'instruction, dite « planning policy guidance », de 1990, qu'il avait découvert lors de son déplacement à Londres les 20 et 21 juin dernier. Il a précisé que ce système reposait sur la coopération des autorités locales, qui prescrivaient les fouilles, des aménageurs, qui finançaient l'archéologie, et des archéologues de terrain affiliés à une organisation puissante, l'Institut of field archaeologists (IFA). Il a observé que cette organisation ne coûtait à l'Etat que 0,5 million de livres, pour un marché de l'archéologie représentant chaque année 40 à 50 millions de livres, alors qu'avant la réforme de 1990, l'Etat dépensait 4 à 5 millions de livres, ce qui constituait l'intégralité du marché.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a estimé que les leçons tirées du système britannique paraissaient plus utiles, à ce stade, qu'une énième réforme législative. Il a jugé que l'INRAP devait faire l'objet d'une « décentralisation fonctionnelle », une unité scientifique nationale de haut niveau étant maintenue et les effectifs de l'établissement public étant plafonnés. Il a rappelé que l'INRAP comptait des agents de valeur, et avait à sa tête un président scientifique et une directrice générale dont la compétence

et la bonne volonté devaient être saluées, même si elles ne leur avaient pas permis, à ce jour, de combler les erreurs du passé, dans lesquelles les pouvoirs publics, le législateur compris, avaient leur part de responsabilité.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si les autorités politiques et administratives gérant le secteur de l'archéologie préventive se souciaient de la diminution des dépenses et des effectifs de l'INRAP.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a estimé que ce n'était certainement pas leur priorité.

Répondant à l'invitation de M. Jean Arthuis, président, **M. Christian Sabbe** a indiqué que les documents financiers et comptables qu'il avait examinés ne traduisaient pas un tel objectif. Il a précisé que le projet d'établissement de l'INRAP, document de programmation de moyen terme, prévoyait le développement de l'activité et des moyens de l'établissement public.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a remarqué que les réponses au questionnaire qu'il avait adressé au ministère de la culture traduisaient l'absence de concertation et de coordination entre la DAPA et l'INRAP. Il a souligné l'importance des engagements qu'il avait demandé à la DAPA de prendre, en matière de programmation de la politique archéologique préventive notamment.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la communication présentée à la commission devait trouver une traduction concrète. Il a souhaité qu'une séance mensuelle réservée de l'ordre du jour du Sénat, prévue par l'article 48-3 de la Constitution, permette d'interroger le ministre de la culture et de la communication sur les suites qu'il entendait donner aux recommandations du rapporteur spécial.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a souscrit à cette proposition.

M. Henri de Raincourt a félicité le rapporteur spécial pour la qualité et l'intérêt de sa communication. Il a considéré qu'aucune nouvelle modification législative ne devait être envisagée tant que des options politiques claires n'auront pas été définies au plan national. Il a estimé que la France ne devait pas mener une politique archéologique préventive supérieure à ses moyens. Il a souhaité que des priorités guident l'action des services de l'Etat et de l'INRAP.

Enfin, il a fait part de l'action qu'il menait, au plan local, afin de réduire les délais trop longs imposés par l'INRAP et d'améliorer la qualité de la prestation fournie.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a précisé qu'il avait justement demandé à la DAPA d'assigner des objectifs précis en termes de recherches archéologiques préventives aux services et à l'opérateur de l'Etat. Il a indiqué que certains archéologues souhaiteraient mener des campagnes de fouilles extensives, mais que le vice-président du CNRA, et la DAPA ne souscrivaient pas à cette tentative.

M. Paul Girod, faisant référence à la logique de résultat prévue par la LOLF, a souhaité savoir si une évaluation objective de l'activité de l'INRAP était menée.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que le CNRA et les CIRA veillaient à la qualité des travaux de fouille menés, en contrôlant les rapports de fouille remis. Il a rappelé que ces rapports, prévus par la loi, étaient désormais produits dans les délais prescrits.

M. Jean Arthuis, président, a retenu le principe de consacrer une séance mensuelle réservée de l'ordre du jour au suivi du contrôle du financement de l'archéologie préventive et de l'INRAP. Evoquant notamment la qualité de l'assistance fournie par la Cour des comptes, il a estimé que la procédure prévue par l'article 58-1 de la LOLF était validée par la grande qualité de la communication que le rapporteur spécial avait présentée et s'en est tout particulièrement félicité.

La commission a donné acte, à l'unanimité, à M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, de sa communication et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information d'étape.

Mme Nicole Bricq a, enfin, tenu à relever le contexte particulier dans lequel avait été adopté la « loi du 15 octobre 1941 », soulignant que cette dernière ne tirait sa force juridique que de la validation opérée par l'ordonnance du 13 septembre 1945.

ANNEXES

ANNEXE 1 :

PROGRAMME DE TRAVAIL 2004 DE M. YANN GAILLARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL DES CRÉDITS DE LA CULTURE - ARCHÉOLOGIE

<i>Dates</i>	<i>Objet</i>
AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS	
Mardi 25 mai	<i>M. Jean-Paul Demoule, président de l'INRAP, et Mme Nicole Pot, directrice générale de l'INRAP</i>
Jeudi 3 juin	<i>M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture</i> <i>M. Philippe Grand, chef du service de la stratégie et de la législation à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au ministère de l'équipement (DGUIHC)</i>
Mardi 8 juin	<i>M. Christian Goudineau, professeur du Collège de France</i>
Jeudi 10 juin	<i>M. Jean Chapelot, directeur de recherche du CNRS</i>
Lundi 14 juin	<i>M. Jean-François Texier, sous-directeur de l'archéologie du ministère de la culture</i>
Mardi 15 juin	<i>M. Bruno Dufay, président de l'Association nationale des archéologues territoriaux (ANACT), M. Philippe Andrieux, vice- président et M. Pierre Demolon, ancien président</i>
CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE	
Lundi 21 juin	<i>Déplacement à Nantes, auditions de : Jean-Paul Ourliac, directeur départemental de l'équipement Jean-Paul Jacob, directeur régional des affaires culturelles</i>
Lundi 28 juin	<i>Déplacement à Vanves – Visite d'un chantier archéologique en présence de l'équipe de l'INRAP – Table ronde l'après-midi</i>
Mardi 29 juin	<i>Déplacement à Vincennes – Visite du chantier archéologique en présence de MM. Jean-Marc Boyer, directeur du service national des travaux, et Jean Chapelot, directeur de la recherche au CNRS, responsable des fouilles – Rencontre avec des étudiants en archéologie</i>
Lundi 12 juillet	<i>Déplacement à Thonon-les-Bains et Lyon – Visite du chantier archéologique de Thonon et visite de l'exposition autour des bateaux romains au musée gallo-romain en présence des responsables locaux et nationaux de l'INRAP à Lyon</i>

ANNEXE 2 :

PROGRAMME DE TRAVAIL 2005 DE M. YANN GAILLARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL DES CRÉDITS DE LA CULTURE - ARCHÉOLOGIE

<i>Dates</i>	<i>Objet</i>
AUDITIONS ET DEPLACEMENTS	
Jeudi 10 mars	<i>Réunion avec les conseillers ministériels du ministère de la culture, M. Bernard Notari, M. Philippe Castro et avec M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine et Mme Isabelle Balsamo, sous-directrice de l'archéologie</i>
Mardi 15 mars	<i>M. Jean-Paul Demoule, président de l'INRAP, Mme Nicole Pot, directrice générale de l'INRAP</i>
Mercredi 23 mars	<i>Visite des locaux de l'INRAP à Paris</i>
Lundi 4 avril	<i>Mme Nicole Pot, directrice général de l'INRAP, et les représentants de la société « Conjuguer »</i>
Avril :	<i>Déplacement en Italie :</i>
Mercredi 6	<i>- M. Pietro Giovanni Guzzo, surintendant de Pompei</i>
Jeudi 7	<i>- Mme Anna Maria Reggiani, directrice générale pour l'archéologie</i>
Vendredi 8	<i>- M. Stefano De Caro, directeur régional des biens culturels de la région Campanie</i>
Samedi 9	<i>- M. Michel Gras, directeur de l'Ecole française de Rome - M. Jean-Pierre Brun, directeur de recherche au CNRS, directeur du centre Jean-Bérard, Institut français de Naples</i>
Mardi 3 mai	<i>M. Nicolas Ferrand, conseiller technique du ministère de l'équipement (urbanisme) et M. Philippe Grand, de la DGUHC</i>
Lundi 16 mai	<i>M. Jean-Paul Demoule, président de l'INRAP, Mme Nicole Pot, directrice générale de l'INRAP</i>
Lundi 23 mai	<i>M. François Baratte, Président du CNRA</i>
Mardi 24 mai	<i>M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture, Mme Isabelle Balsano, sous-directrice de l'archéologie</i>
Mardi 7 juin	<i>Déjeuner avec M. Michel Gras, directeur de l'école française de Rome</i>
Juin :	<i>Déplacement au Royaume-Uni</i>
Lundi 20	<i>- M. Nick Bateman, senior project manager, Museum of London - M. Kieron Tyler, senior archaeologist, Museum of London - Dr Edward Impey FSA, director of Research and Standards, English Heritage,</i>
Mardi 21	<i>- M. David Miles, et Dr Adrian Olivier, responsables de la politique de l'archéologie préventive, English Heritage.</i>

ANNEXE 3 :

LA SITUATION FISCALE SE STABILISE : L'AMÉLIORATION DE LA PERCEPTION DE LA REDEVANCE EN 5 POINTS

La capacité d'autofinancement de l'archéologie préventive représente une condition essentielle de la bonne marche du système mis en place par la loi du 1^{er} août 2003. Dans ce cadre, **la direction de l'architecture et du patrimoine a fait de la question de la liquidation de la redevance d'archéologie préventive l'une de ses priorités d'action et a mené les chantiers qui suivent.**

1. Un nouvel outil informatique : le logiciel RAP

Ce nouvel outil informatique offre aux DRAC une assistance et un cadre normalisé pour la liquidation des dossiers imposables au titre de la redevance d'archéologie préventive. De type base de données, le logiciel est destiné à assurer:

- la saisie des informations nécessaires à la liquidation de ces dossiers ;
- le calcul de la redevance en prenant en compte, le cas échéant, le régime d'exonération applicable ;
- l'ordonnancement et l'émission des avis d'imposition et des bordereaux de transmission à la Trésorerie générale ;
- le suivi des dossiers après leur ordonnancement, et notamment le traitement des éventuels dégrèvements, compléments, suppléments, transferts et annulations avec émissions des avis et bordereaux de transmission afférents ;
- des fonctions statistiques (états récapitulatifs régionaux ou nationaux).

La réalisation du logiciel, confiée à la société informatique « Masterline », a fait l'objet d'un pilotage en lien étroit avec la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui en a validé la cohérence de fonctionnement et la conformité des produits de sortie (avis d'imposition et bordereaux de transmission).

Il convient de noter que la construction du logiciel a fait l'objet d'un travail soutenu dans la mesure où la rédaction du cahier des charges a été

engagée au mois de mars 2004 et que les phases de test se sont achevées à la fin du mois d'avril 2005.

Le logiciel est déployé de manière opérationnelle dans les DRAC depuis la fin du mois de mai 2005.

2. La nomination de responsables pour la redevance d'archéologie préventive au sein des DRAC

Parallèlement à la mise à disposition d'un outil informatique pour les DRAC, la direction de l'architecture et du patrimoine et la direction de l'administration générale ont demandé aux DRAC, le 4 avril 2005, de nommer au sein de leurs services généraux (services des affaires financières), un agent responsable de la liquidation et de l'ordonnancement de la redevance d'archéologie préventive.

Chaque DRAC a également nommé un « **correspondant** » au sein du service régional de l'archéologie, afin que puisse s'établir toute la coordination nécessaire pour les dossiers d'imposition qui auraient à transiter au préalable par ce service pour instruction archéologie (demande volontaire de diagnostic, en particulier).

3. Les actions de formation au logiciel Redevance d'archéologie préventive (RAP)

En accompagnement du déploiement opérationnel du nouveau logiciel RAP¹, la direction de l'architecture et du patrimoine a organisé deux sessions de formation à l'attention des responsables de la RAP au sein des services généraux des DRAC et de leurs correspondants des services régionaux de l'archéologie.

Ces formations à l'utilisation du nouveau logiciel ont reçu le concours de la direction générale de la comptabilité publique, qui a assuré la présentation du contexte fiscal global de la RAP et de ses processus, en particulier pour ce qui concerne le travail effectué par les comptables publics dans les trésoreries générales.

¹ *Redevance d'archéologie préventive.*

4. Circulaire relative à la redevance d'archéologie préventive dans le cadre des infrastructures linéaires de transport

Cette circulaire du 24 novembre 2004, rédigée conjointement avec la direction des transports terrestres du ministère de l'équipement, est venue préciser et simplifier les modalités de liquidation de la redevance d'archéologie préventive dans le cadre des grands aménagements d'infrastructures linéaires, qu'ils soient notamment routiers ou ferroviaires.

Elle permet d'ores et déjà **d'assurer la liquidation** de la redevance d'archéologie préventive **dans de meilleures conditions sur des projets qui représentent une importante source de financement du système** instauré par la loi de 2003 et de rendre la redevance **plus lisible pour les aménageurs concernés**.

5. Circulaire relative à la redevance d'archéologie préventive dans le cadre des aménagements relevant du code de l'urbanisme

La direction de l'architecture et du patrimoine et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'équipement ont finalisé, en mai 2005, la rédaction de la circulaire destinée aux directions départementales de l'équipement, relative aux modalités de liquidation de la RAP pour les dossiers relevant du code de l'urbanisme.

Cette circulaire, rendue nécessaire par les modifications apportées par la loi du 9 août 2004 et qui vient donc remplacer la circulaire du 5 novembre 2003, est actuellement en **cours de signature** au ministère de l'équipement et permettra de conforter les opérations de liquidation de la redevance d'archéologie préventive dans les directions départementales de l'équipement.

ANNEXE 4 :

LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE ARCHÉOLOGIQUE, C'EST-À-DIRE D'UNE POLITIQUE DE PROGRAMMATION DES DIAGNOSTICS

1. Le pilotage national de l'archéologie préventive et ses effets

La situation de l'archéologie préventive, à la fin de l'année 2002, a conduit la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) à émettre des instructions précises pour la **régulation du nombre des prescriptions** émises dans chaque région par les services régionaux de l'archéologie (circulaire ministérielle du 3 janvier 2003).

Les effets de ces instructions se sont fait sentir dès 2003, et ont permis de maintenir, en 2004, le taux de la prescription aux environs de 7 % (7,26 % en 2003, 7,38 % en 2004), alors même que le nombre de dossiers d'aménagement soumis à l'instruction des services régionaux de l'archéologie a connu une augmentation de 20 % en 2004 par rapport à l'année 2003¹.

Les services régionaux envoient chaque mois à la direction de l'architecture et du patrimoine l'état de leurs prescriptions.

2. Une programmation scientifique au niveau régional, fondement d'une « politique » nationale

Ces mesures administratives **d'urgence** commandées par la situation de l'année 2003 s'accompagnent d'une réflexion sur les fondements scientifiques d'une « politique » nationale, qui doit **inscrire l'archéologie préventive dans une démarche plus globale de recherche scientifique**.

Or, l'avancée des connaissances en matière d'archéologie est, pour des raisons historiques -notamment le développement inégal de l'archéologie préventive-, très différente d'une région à l'autre. Il importe donc, en premier lieu, de **faire émerger des programmations scientifiques à l'échelle régionale autour des DRAC**. Celles-ci doivent être **validées** par les **commissions interrégionales de l'archéologie (CIRA)** avant d'être portées **au plan national par le conseil national de la recherche archéologique (CNRA)**.

¹ Ce point fait l'objet d'une demande de précision complémentaire par votre rapporteur spécial.

Dans cet objectif, la direction de l'architecture et du patrimoine a demandé à l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine de préparer **le cadre méthodologique du travail de bilan et de programmation scientifiques** demandé à chaque région (circulaire du 1^{er} juin 2004), et d'en assurer l'accompagnement.

A titre d'exemple, ce travail est très avancé en Picardie et a fait l'objet, les 21 et 22 mars 2005, d'une présentation et de débats avec la communauté scientifique en région (DRAC, INRAP, services archéologiques des collectivités territoriales, CNRS, universités).

3. Le diagnostic, instrument d'une « politique » de choix raisonnés et validés

Il faut tout d'abord rappeler que la condition de l'acceptation, par le corps social, de la réalisation d'un aménagement au détriment de la conservation de vestiges archéologiques est subordonnée à l'étude, **succincte ou détaillée** selon leur nature, des vestiges en question.

Ce choix, qui doit **reposer sur des critères de sélection d'ordre scientifique**, suppose que les DRAC aient connaissance des vestiges menacés. Il y a donc une difficulté quand ces derniers sont encore inconnus de la **carte archéologique**. C'est précisément l'objet du diagnostic archéologique, qui vise à vérifier la présence de vestiges archéologiques, à en préciser la nature et l'état de conservation, afin d'en apprécier l'intérêt scientifique.

Par ailleurs, l'activité d'archéologie préventive est largement tributaire de l'évolution de l'aménagement du territoire en nombre d'opérations d'aménagement mais aussi de surface. Il existe, en effet, une corrélation entre la surface de l'aménagement et la probabilité de présence de sites archéologiques : en effet, plus la surface est importante, plus la probabilité de présence de vestiges archéologiques est forte.

Pour certains types d'aménagements, dont on observe d'ailleurs une croissance en nombre et en taille (les ZAC ou les lotissements par exemple), et dans le cas de demandes volontaires de réalisation de diagnostics, les DRAC se trouvent très souvent contraintes de prescrire un diagnostic, sauf à risquer de prendre la responsabilité de la destruction de sites archéologiques, sans aucune connaissance préalable.

Cette évolution, lourde de conséquences pour l'INRAP et pour les aménageurs, est suivie avec une grande attention par la direction de l'architecture et du patrimoine. Une enquête, réalisée par les différents services régionaux de l'archéologie et de l'interrégion Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Basse-Normandie, Haute-Normandie), révèle ainsi que les prescriptions pour l'année 2004 ont porté, pour l'essentiel, soit sur des sites

connus par la carte archéologique, soit sur des aménagements dont la surface était en moyenne supérieure à 17 hectares, et pour lesquels le risque de présence de vestiges archéologiques s'avérait donc quasi-certain.

Ce type d'enquête devrait être étendu à toutes les régions au cours de l'année 2005, pour permettre à la direction de disposer d'un observatoire des pratiques, de suivre la maîtrise des prescriptions et d'apprécier la mise en œuvre, par l'INRAP, des moyens qui lui sont alloués.

PLANNING POLICY GUIDANCE:**ARCHAEOLOGY AND PLANNING****Introduction**

1. This guidance is for planning authorities in England, property owners, developers, archaeologists, amenity societies and the general public. It sets out the Secretary of State's policy on archaeological remains on land, and how they should be preserved or recorded both in an urban setting and in the countryside. It gives advice on the handling of archaeological remains and discoveries under the development plan and control systems, including the weight to be given to them in planning decisions and the use of planning conditions. (Separate controls exist for scheduled monuments - see Annex 3.) The guidance pulls together and expands existing advice, within the existing legislative framework. It places no new duties on local authorities, and should not place any significant additional burden on local authorities.

2. The guidance is arranged as follows:

- A - The importance of archaeology: a general introduction (paragraphs 3-14)
- B - Advice on the handling of archaeological matters in the planning process:
 - Development plans (paragraphs 15-16)

- Sites and Monuments Records - SMRs (paragraph 17)
- Planning applications (paragraphs 18-26)
- Planning decisions (paragraphs 27-28)
- Planning conditions (paragraphs 29-30)
- Discovery of archaeological remains during development (paragraph 31)

Annex 1 - Key bodies and organisations.

Annex 2 - Contact Addresses for County Archaeological Officers and SMRs.

Annex 3 - Legislative arrangements: scheduling of ancient monuments, control of scheduled monuments and their management; Offences; Metal Detectors; Areas of Archaeological Importance (AAIs); Environmental Assessment; Simplified Planning Zones (SPZs)

Annex 4 - Secretary of State's criteria for scheduling.

Annex 5 - Ancient Monuments (Class Consent) Order 1981.

3. Archaeological remains are irreplaceable. They are evidence – for prehistoric periods, the only evidence – of the past development of our civilization.

4. Today's archaeological landscape is the product of human activity over thousands of years. It ranges through settlements and remains of every period, from the camps of the early hunter gatherers 400,000 years ago to remains of early 20th century activities. It includes places of worship, defence installations, burial grounds, farms and fields, and sites of manufacture.

5. These remains vary enormously in their state of preservation and in the extent of their appeal to the public. "Upstanding" remains are familiar enough – the great stone circles, the castle and abbey ruins of the Middle Ages or abandoned coastal defence systems. But less obvious archaeological remains, such as ancient settlements and field systems, are also to be found across large parts of the country. Some prehistoric sites in wetland areas contain important wood and organic remains. Many buildings in older towns lie on top of Roman, Anglo-Saxon or medieval structures.

6. Archaeological remains should be seen as a finite, and non-renewable resource, in many cases highly fragile and vulnerable to damage and destruction. Appropriate management is therefore essential to ensure that they survive in good condition. In particular, care must be taken to ensure that archaeological remains are not needlessly or thoughtlessly destroyed. They can contain irreplaceable information about our past and the potential for an increase in future knowledge. They are part of our sense of national identity and are valuable both for their own sake and for their role in education, leisure and tourism.

7. The present century has been a period of striking environmental change. Some changes, like the erosion of coastal areas, have occurred naturally. But much archaeological heritage has been destroyed by human activity – for example, by modern construction methods in urban development and expansion of the road network, by modern agricultural techniques (in particular deep ploughing or drainage of wetlands), and by mineral extraction.

8. With the many demands of modern society, it is not always feasible to save all archaeological remains. The key question is where and how to strike the right balance. Where nationally important archaeological remains, whether scheduled or not, and their settings, are affected by proposed development there should be a presumption in favour of their physical preservation. Cases involving archaeological remains of lesser

importance will not always be so clear cut and planning authorities will need to weigh the relative importance of archaeology against other factors including the need for the proposed development (see also paragraph 27). Regardless of the circumstances, taking decisions is much easier if any archaeological aspects of a development site can be considered early on in the planning and development control process. This is discussed in Section B.

9. Archaeological records for England currently contain around 600,000 sites and monuments. Some 13,000 nationally important cases enjoy special protection as "scheduled monuments", under the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979. English Heritage have embarked on a survey programme which is expected to result in significant additional numbers being given this statutory protection (see Annex 3).

10. Scheduling archaeological remains ensures that the case for preservation is fully considered given any proposals for development or other work which might damage the monument. The planning system, as paragraph 18 emphasizes, is equally in a position to consider the desirability of preserving archaeological remains, and the various options open to planning authorities for dealing with archaeological remains are considered in Section B. Much can be achieved within the wider planning process when developers are prepared to enter into discussions with archaeologists and consider fully the needs of archaeology. This voluntary approach to considering the needs of archaeology is a well-established and growing practice and has been formalized in Codes of Practice by the British Archaeologists' and Developers' Liaison Group (BADLG) (see paragraph 26; also Annex 1, paragraph 9), and the Confederation of British Industry (CBI) Code for Mineral Operators.

11. Archaeological issues are often important in minerals planning, particularly in the extraction of sand and gravel. River valleys have provided an attractive place for man to settle but at the same time these areas often contain valuable sand and gravel resources. Minerals can clearly only be worked where they are found so they often differ from other forms of development in that there is not the same flexibility of choice of location. The CBI's revised Code of Practice for Mineral Operators on archaeological investigations provides advice on how minerals operators should consult archaeological interests in formulating planning applications, to ensure that archaeological factors are fully taken into account in the planning decision process.

12. The key to informed and reasonable planning decisions, as emphasized in paragraphs 19 and 20, is for consideration to be given early, before formal planning applications are made, to the question of whether archaeological remains exist on a site where development is planned and the implications for the development proposal. When important remains are known to exist or when archaeologists have good reason to believe that important remains exist, developers will be able to help by preparing sympathetic designs using, for example, foundations which avoid disturbing the remains altogether or minimise damage by raising ground levels under a proposed new structure, or by the careful siting of landscaped or open areas. There are techniques available for sealing archaeological remains underneath buildings or landscaping, thus securing their preservation for the future even though they remain inaccessible for the time being.

13. If physical preservation *in situ* is not feasible, an archaeological excavation for the purposes of 'preservation by record', may be an acceptable alternative (see also paragraphs 24 and 25). From the archaeological point of view this should be regarded as a second best option. The science of

archaeology is developing rapidly. Excavation means the total destruction of evidence (apart from removable artefacts) from which future techniques could almost certainly extract more information than is currently possible. Excavation is also expensive and time-consuming, and discoveries may have to be evaluated in a hurry against an inadequate research framework. The preservation *in situ* of important archaeological remains is therefore nearly always to be preferred.

14. Positive planning and management can help to bring about sensible solutions to the treatment of sites with archaeological remains and reduce the areas of potential conflict between development and preservation. Both central government and English Heritage have important roles to play (see Annex 1). But the key to the future of the great majority of archaeological sites and historic landscapes lies with local authorities, acting within the framework set by central government, in their various capacities as planning, education and recreational authorities, as well as with the owners of sites themselves. Appropriate planning policies in development plans and their implementation through development control will be especially important.

Development Plans

15. Development plans should reconcile the need for development with the interests of conservation including archaeology. Detailed development plans (i.e. local plans and unitary development plans) should include policies for the protection, enhancement and preservation of sites of archaeological interest and of their settings. The proposals map should define the areas and sites to which the policies and proposals apply. These policies will provide an important part of the framework for the consideration of individual proposals for development which affect archaeological remains and they will help guide developers preparing planning applications.

16. Although the surviving numbers of archaeological remains are finite and irreplaceable, obviously not all of them are of equal importance. Planning authorities may therefore wish to base their detailed development plan policies and proposals on an evaluation of the archaeological remains in their area. Archaeological remains identified and scheduled as being of national importance should normally be earmarked in development plans for preservation. Authorities should bear in mind that not all nationally important remains meriting preservation will necessarily be scheduled; such remains and, in appropriate circumstances, other unscheduled archaeological remains of more local importance, may also be identified in development plans as particularly worthy of preservation.

Sites and Monuments Records – SMRs

17. All shire counties now maintain Sites and Monuments Records (SMRs) staffed by at least one professional officer, usually employed by the County Council. In London the SMR is maintained by English Heritage. In ex-Metropolitan county areas centralised SMRs are jointly maintained by Metropolitan Boroughs. An increasing number of non-metropolitan District Councils now employ archaeological staff within their planning departments. All planning authorities should make full use of the expertise of County Archaeological Officers or their equivalents (see Annex 1 paragraphs 4–6). English Heritage is ready to advise on the archaeological policies proposed for inclusion in draft plans. Consultation with English Heritage, as suggested by DOE Circular 22/84 (Annex C, paragraph 1), may be of particular help in urban areas where important archaeological remains may not be adequately identified by scheduling.

Planning Applications

18. The desirability of preserving an ancient monument and its setting is a material consideration in determining planning applications whether that monument is scheduled or unscheduled. Developers and local authorities should take into account archaeological considerations and deal with them from the beginning of the development control process. Where local planning authorities are aware of a real and specific threat to a known archaeological site as a result of the potential exercise of *permitted development rights* (as set out in Schedule 2 to the Town and Country Planning General Development Order 1988) they may wish to consider the use of their powers under Article 4 of that Order to withdraw those rights and to require specific planning permission to be obtained before development can proceed. Most such directions require the Secretary of State's approval, either before they come into effect or within six months of being made, unless they relate solely to a listed building. Further advice on the use of Article 4 Directions is given in Appendix D to DOE Circular 22/88.

(a) The First Step: Early Consultations between Developers and Planning Authorities

19. The needs of archaeology and development can be reconciled, and potential conflict very much reduced, if developers discuss their preliminary plans for development with the planning authority at an early stage. Once detailed designs have been prepared and finance lined up, flexibility becomes much more difficult and expensive to achieve. In their own interests, therefore, prospective developers should in all cases include as part of their research into the development potential of a site, which they undertake before making a planning application, an initial assessment of whether the site is known or likely to contain archaeological remains. The first step will be to contact the County Archaeological Officer or equivalent who holds the SMR, or English Heritage in London. The SMR provides information about the locations where archaeological remains are known or thought likely to exist. Where important remains are known to exist or where the indications are that the remains are likely to prove important, English Heritage are also ready to join in early discussions and provide expert advice. Special notification requirements apply in designated Areas of Archaeological Importance – see Annex 3, paragraphs 19–20.

20. These consultations will help to provide prospective developers with advance warning of the archaeological sensitivity of a site. As a result they

may wish to commission their own archaeological assessment by a professionally qualified archaeological organisation or consultant. This need not involve fieldwork. Assessment normally involves desk-based evaluation of existing information: it can make effective use of records of previous discoveries, including any historic maps held by the County archive and local museums and record offices, or of geophysical survey techniques.

(b) Field Evaluations

21. Where early discussions with local planning authorities or the developer's own research indicate that important archaeological remains may exist, it is reasonable for the planning authority to request the prospective developer to arrange for an archaeological field evaluation to be carried out before any decision on the planning application is taken. This sort of evaluation is quite distinct from full archaeological excavation. It is normally a rapid and inexpensive operation, involving ground survey and small-scale trial trenching, but it should be carried out by a professionally qualified archaeological organisation or archaeologist. The Institute of Field Archaeologists (see Annex 1 for address), publishes a Directory of members, which developers may wish to consult. Evaluations of this kind help to define the character and extent of the archaeological remains that exist in the area of a proposed development, and thus indicate the weight which ought to be attached to their preservation. They also provide information useful for identifying potential options for minimising or avoiding damage. On this basis, an informed and reasonable planning decision can be taken.

22. Local planning authorities can expect developers to provide the results of such assessments and evaluations as part of their application for sites where there is good reason to believe there are remains of archaeological importance. If developers are not prepared to do so voluntarily, the planning authority may wish to consider whether it would be appropriate to direct the applicant to supply further information under the provisions of Regulation 4 of the Town and Country Planning (Applications) Regulations 1988 and if necessary authorities will need to consider refusing permission for proposals which are inadequately documented. In some circumstances a formal Environmental Assessment may be necessary. For further details see Annex 3, paragraphs 21 and 22.

(c) Consultations by Planning Authorities

23. When planning applications are made without prior discussion with the local planning authorities, the authorities should seek to identify those applications which have archaeological implications, and to assess their likely archaeological impact by consulting the County Archaeo-

logical Officer or equivalent and the County Sites and Monuments Record. When it is evident that a particular development proposal is likely to affect archaeological remains, applicants may need to be asked to provide more detailed information about their scheme – for example, the type of foundations to be used – or they may be asked to carry out an evaluation. Planning authorities should also ensure that they are fully informed about the nature and importance of the archaeological site and its setting. They should therefore seek archaeological advice, normally from the County Archaeological Officer or equivalent who in turn may wish to consult locally based museums and archaeological units and societies. In the case of a development proposal that is likely to affect the site of a scheduled ancient monument Article 18(1) of the Town and Country Planning General Development Order 1988, requires local planning authorities to consult English Heritage. Local planning authorities may find it helpful to consult more generally with English Heritage on applications for development that affect non-scheduled sites. Existing information about a site is often sufficient to allow authorities to make planning decisions which take into account all material considerations.

(d) Arrangements For Preservation By Record Including Funding

24. The Secretary of State recognises that the extent to which remains can or should be preserved will depend upon a number of factors, including the intrinsic importance of the remains. Where it is not feasible to preserve remains, an acceptable alternative may be to arrange prior excavation, during which the archaeological evidence is recorded.

25. Planning authorities should not include in their development plans policies requiring developers to finance archaeological works in return for the grant of planning permission. By the same token developers should not expect to obtain planning permission for archaeologically damaging development merely because they arrange for the recording of sites whose physical preservation *in situ* is both desirable (because of their level of importance) and feasible. Where planning authorities decide that the physical preservation *in situ* of archaeological remains is not justified in the circumstances of the case and that development resulting in the destruction of the archaeological remains should proceed, it would be entirely reasonable for the planning authority to satisfy itself before granting planning permission, that the developer has made appropriate and satisfactory provision for the excavation and recording of the remains. Such excavation and recording should be carried out before development commences, working to a project brief prepared by the planning authority and taking advice from archaeo-

logical consultants. This can be achieved through agreements reached between the developer, the archaeologist and the planning authority (see following paragraph). Such agreements should also provide for the subsequent publication of the results of the excavation. In the absence of such agreements planning authorities can secure excavation and recording by imposing conditions (see paragraphs 29 and 30). In particular cases where the developer is a non-profit making community body, such as a charitable trust or housing association, which is unable to raise the funds to provide for excavation and subsequent recording without undue hardship, or in the case of an individual who similarly does not have the means to fund such work, an application for financial assistance may be made to English Heritage.

26. Agreements covering excavation, recording and the publication of the results may take different forms. For example, developers or their archaeological consultants and local planning authorities may wish to conclude a voluntary planning agreement under section 106 of the Town and Country Planning Act 1990 or other similar powers. The Secretary of State is pleased to note the increasing number of agreements being reached within the terms and spirit of the British Archaeologists' and Developers' Code of Practice. Model agreements between developers and the appropriate archaeological body regulating archaeological site investigations and excavations can be obtained from the British Property Federation. These agreements can provide for the excavation and recording of sites before development work starts. Voluntary agreements are likely to provide more flexibility and be of greater mutual benefit to all the parties than could be provided for by alternative statutory means. They have the advantage of setting out clearly the extent of the developer's commitment, thereby reducing both uncertainty over the financial implications of having to accommodate any archaeological constraints and the possibility of unforeseen delays to the construction programme.

Planning Decisions

27. Once the planning authority has sufficient information, there is a range of options for the determination of planning applications affecting archaeological remains and their settings. As stated in paragraph 8, where nationally important archaeological remains, whether scheduled or not, and their settings, are affected by proposed development there should be a presumption in favour of their physical preservation *in situ* i.e., a presumption against proposals which would involve significant alteration or cause damage, or which would have a significant impact on the setting of visible remains. The case for the preservation of archaeological remains must however

be assessed on the individual merits of each case, taking into account the archaeological policies in detailed development plans, together with all other relevant policies and material considerations, including the intrinsic importance of the remains and weighing these against the need for the proposed development.

28. There will no doubt be occasions, particularly where remains of lesser importance are involved, when planning authorities may decide that the significance of the archaeological remains is not sufficient when weighed against all other material considerations, including the need for development, to justify their physical preservation *in situ*, and that the proposed development should proceed. As paragraph 25 explains, planning authorities will, in such cases, need to satisfy themselves that the developer has made appropriate and satisfactory arrangements for the excavation and recording of the archaeological remains and the publication of the results. If this has not already been secured through some form of voluntary agreement, planning authorities can consider granting planning permission subject to conditions which provide for the excavation and recording of the remains before development takes place (see following section). Local planning authorities may, as a matter of last resort, need to consider refusing planning permission where developers do not seek to accommodate important remains.

Planning Conditions

29. Planning authorities should seek to ensure that potential conflicts are resolved and agreements with developers concluded before planning permission is granted. Where the use of planning conditions is necessary, authorities should ensure that, in accordance with DOE Circular 1/85, they are fair, reasonable and practicable. It is however open to the local planning authority to impose conditions designed to protect a monument and to ensure that reasonable access is given to a nominated archaeologist – either to hold a "watching brief" during the construction period or specifically to carry out archaeological investigation and recording in the course of the permitted operations on site. Conditions on these lines help to ensure that if remains of archaeological significance are disturbed in the course of the work, they can be recorded and, if necessary, emergency salvage undertaken.

30. In cases when planning authorities have decided that planning permission may be granted but wish to secure the provision of archaeological excavation and the subsequent recording of the remains, it is open to them to do so by the use of a negative condition i.e. a condition prohibiting the carrying out of development until such time as works or other action, e.g. an excavation, have been carried

out by a third party. In such cases the following model is suggested:

"No development shall take place within the area indicated (this would be the area of archaeological interest) until the applicant has secured the implementation of a programme of archaeological work in accordance with a written scheme of investigation which has been submitted by the applicant and approved by the Planning Authority." (Developers will wish to ensure that in drawing up a scheme, the timetable for the investigation is included within the details of the agreed scheme).

The use of this model is also advocated in the CBI Code of Practice for Mineral Operators. The advice on the use of the above condition should be regarded as supplementary to that contained in DOE Circular 1/85 relating to archaeology.

Discovery of Archaeological Remains during Development

31. The preceding guidance (paragraphs 19 and 20 in particular) has been framed to minimise occasions when totally unexpected problems arise while development is in progress. Nevertheless, and in spite of the best pre-planning application

research, there may be occasions when the presence of archaeological remains only becomes apparent once development has commenced. Developers may wish to consider insuring themselves against the risk of a substantial loss while safeguarding the interest of historic remains unexpectedly discovered on the site. Conflicts that may otherwise arise between developers and archaeologists may not be easy to solve although English Heritage, who have a great deal of experience in handling these situations, are ready to offer practical advice, as is the British Archaeologists' and Developers' Liaison Group. Where fresh archaeological discoveries are deemed by the Secretary of State, on English Heritage's advice, to be of national importance, in accordance with his published criteria (see Annex 4), the Secretary of State has power to schedule the remains. In that event developers would need to seek separate scheduled monument consent before they continue work. It is also open to a planning authority or the Secretary of State to revoke a planning permission if deemed necessary, in which case there is provision for compensation. In the majority of cases, however, it should prove possible for the parties to resolve their differences through voluntary discussion and for a satisfactory compromise to be reached.

ANNEX 1

KEY BODIES AND ORGANISATIONS

Central Government

1. The Secretary of State for the Environment is responsible for setting the general framework for the planning system and for the protection and preservation of archaeological remains of importance. The Secretary of State is also responsible for both compiling and maintaining a schedule of nationally important monuments subject to legal protection and for the control of works to such scheduled monuments through the scheduled monument consent procedure (see Annex 3, paragraphs 5 to 9).

English Heritage

2. The Historic Buildings and Monuments Commission for England (English Heritage) was set up by the National Heritage Act 1983 and inherited many functions previously exercised by the Secretary of State for the Environment. The general duties of English Heritage in relation to ancient monuments are –

- (a) to secure, so far as is practicable, the preservation of ancient monuments situated in England; and,
- (b) to promote the public's enjoyment of, and advance their knowledge of, ancient monuments in England and their preservation.

English Heritage's specific functions relating to ancient monuments are to provide the Secretary of State with general advice in relation to ancient monuments and specifically on whether particular remains are worthy of scheduling. They also advise the Secretary of State in relation to applications for scheduled monument consent. They may provide financial assistance towards the upkeep of ancient monuments and towards archaeological investigation. With the consent of the Secretary of State English Heritage may acquire or take ancient monuments into guardianship.

Royal Commission on the Historical Monuments of England (RCHME)

3. RCHME is the national body of survey and record. Its aim is to compile and make available a basic data base of England's ancient monuments and listed buildings (the National Monuments Record) for use by individuals and bodies concerned with understanding, conserving and managing the built environment. The National Monuments Record is an index of the more detailed information held in the various County Sites and Monuments records.

County Councils and other Local Authorities' Sites and Monuments Records

4. The first requirement of any policy aiming to protect and manage archaeological remains is a record of all known sites. All counties (and other planning authorities which operate on a regional basis, e.g. National Park Authorities outside the County framework) should continue to maintain an up-to-date archaeological SMR. The Department of the Environment and, since 1984, English Heritage have for a number of years been helping authorities without an adequate record to create a computerised system. Each County planning authority has one and in London the SMR is maintained by English Heritage. In ex-metropolitan county areas centralised SMR's are jointly maintained by the Metropolitan Boroughs.

5. The development of compatible records at county level or regional level provides an indispensable tool for the formulation of local development plans, and the determination of planning applications. More widely, the SMR is an important first stage in the positive management and presentation of the historic landscape for the purpose of education and recreation and as an input to local history, conservation and tourism projects.

6. The ideal is that the SMR should have three main elements; a list, description, and assessment of all known ancient monuments; a map record (commonly at a scale of 1:10000) which identifies the boundaries of the site, and an archive which contains detailed records for specific sites, such as aerial photographs, survey and excavation reports, references and other written and graphic records. The task of compiling and monitoring the record usually rests with a County Archaeological Officer or his equivalent who can provide detailed advice, in particular to planning officers at both county and district level. A list of contact addresses for county archaeological officers appears in Annex 2.

Local Planning Authorities

7. Local planning authorities (including Urban Development Corporations) have a number of key responsibilities in relation to archaeological sites and monuments within their areas. For instance, they may have major remains, buildings or sites in their care; they may acquire ancient monuments and grant-aid their preservation and can help to present and manage historic sites which contribute to the local landscape, amenities and econ-

omy of their area; finally they have a crucial role in safeguarding the archaeological heritage through their development control functions. Some authorities have a highly developed archaeological service on which to draw for planning, recreational and educational purposes. Authorities who do not have the necessary expertise to address archaeological issues in-house can seek it from County Archaeological officers and professional archaeological organisations (see list below).

The Association of County Archaeological Officers (ACAO)

8. ACAO is the national body representing professional County Archaeological Officers or their equivalents, which advises the Association of County Councils on archaeological matters. It seeks to co-ordinate and represent their views to the Government and other national archaeological and environmental organisations.

The British Archaeologists' and Developers' Liaison Group

9. The Liaison Group is a permanent body initiated jointly by the British Property Federation (BPF) and the Standing Conference of Archaeological Unit Managers - SCAUM (SCAUM is the national body representing some 75 professional archaeological units), and endorsed by English Heritage, the Council for British Archaeology, the Institute of Field Archaeologists and the Department of the Environment as well as others. Its aim is to foster voluntary co-operation between developers and archaeologists to encourage good working practices through their Code of Practice. Copies of the Code (Second edition, 1988) are available from the BPF and SCAUM whose addresses are given below.

Council for British Archaeology (CBA)

10. The CBA is the leading representative body for archaeology in Britain with its membership comprising national and local organisations, archaeological units and trusts, county and local museums and universities. It seeks to co-ordinate and represent the views of the archaeological community and presents those views to Government and others. It also seeks to promote public interest in archaeology. It is a source of advice on local plan policies and is regularly consulted by many authorities.

The Institute of Field Archaeologists (IFA)

11. The IFA is the UK's professional institution for archaeologists in Britain. It is concerned with defining and maintaining proper professional standards and ethics in field archaeology. All members conform to a Code of Conduct and there is a disciplinary procedure for investigating and

dealing with allegations of improper conduct. A *Directory of Members* is published which lists the registered areas of competence of each member. Corporate membership of the Institute carries the distinction MIFA, AIFA or PIFA according to experience and qualifications.

Addresses of Key Bodies and Organisations

1. **DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT**
Heritage Division
2 Marsham Street
London
SW1P 3EB
Tel: 071-276 3000
2. **ENGLISH HERITAGE**
Fortress House
23 Savile Row
London
W1X 1AB
Tel: 071-973 3000
3. **ROYAL COMMISSION ON THE HISTORICAL MONUMENTS OF ENGLAND**
Fortress House
23 Savile Row
London
W1X 1AB
Tel: 071-973 3500
4. **LOCAL AUTHORITY ASSOCIATIONS:**
 - i. **ASSOCIATION OF DISTRICT COUNCILS**
26 Chapter Street
London
SW1P 4ND
Tel: 071-233 6868
 - ii. **ASSOCIATION OF COUNTY COUNCILS**
Eaton House
66a Eaton Square
London
SW1W 9BH
Tel: 071-235 1200
ASSOCIATION OF COUNTY ARCHAEOLOGICAL OFFICERS
Eaton House
66a Eaton Square
London
SW1W 9BH
Tel: 071-235 1200
 - iii. **ASSOCIATION OF LONDON AUTHORITIES**
36 Old Queen Street
London
SW1H 9JF
Tel: 071-222 7799

ANNEX 1

- iv. **ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES**
35 Great Smith Street
London
SW1P 3BJ
Tel: 071-222 8100
- v. **LONDON BOROUGH ASSOCIATION**
23 Buckingham Gate
London
SW1E 6LB
Tel: 071-834 6788
- 5. **COUNCIL FOR BRITISH ARCHAEOLOGY**
112 Kennington Road
London
SE11 6RE
Tel: 071-582 0494
- 6. **THE INSTITUTE OF FIELD ARCHAEOLOGISTS**
The Minerals Engineering Building
University of Birmingham
PO Box 363
Birmingham
B15 2TT
Tel: 021-471 2788
- 7. **THE BRITISH ARCHAEOLOGISTS' AND DEVELOPERS' LIAISON GROUP**
British Property Federation
35 Catherine Place
London
SW1E 6DY
Tel: 071-828 0111
- 8. **MUSEUMS AND GALLERIES COMMISSION**
7 St. James's Square
London
SW1Y 4JU
Tel: 071-839 9341

ANNEX 2

CONTACT ADDRESSES FOR COUNTY ARCHAEOLOGICAL OFFICERS AND SMRs (as at November 1990)

Avon
Planning Department
Avon County Council
PO Box 46 Middlegate
Whitefriars, Lewins Mead
BRISTOL
BS99 7EU
Tel 0272 226528

Bedfordshire
Planning Department
Bedfordshire County Council
County Hall
BEDFORD
MK42 9AP
Tel 0234 63222 extn 2071

Berkshire
Dept of Highways and Planning
Berkshire County Council
Shire Hall
Shinfield Park
READING
RG2 9XG
Tel 0734 875444 extn 4936

Buckinghamshire
County Museum
Technical Centre
Tring Road
Halton
Aylesbury
HP22 5PJ
Tel 0296 696012

Cambridgeshire
Dept of Lands and Buildings
Cambridgeshire County Council
Shire Hall
Castle Hill
CAMBRIDGE
CB3 0AP
Tel 0223 317111 extn 3312

Cheshire
Planning Department
Cheshire County Council
Commerce House
Hunter Street
CHESTER
CH1 1SN
Tel 0244 603160

Cleveland
Cleveland Archaeology
PO Box 41
Southlands Centre
Ormesby Road
MIDDLESBROUGH
TS3 0YZ
Tel 0642 327583 extn 223

Cornwall & Isles of Scilly
Cornwall Committee for Archaeology
Old County Hall
Station Road
TRURO
TR1 3EX
Tel 0872 74282 extn 3602/3/4

Cumbria
Planning Department
Cumbria County Council
County Offices
KENDAL
LA9 4RQ
Tel 0539 21000 extn 4378

Derbyshire
Planning Dept
Derbyshire County Council
County Offices
MATLOCK
DE4 3AG
Tel 0629 580000 extn 7125

Devon
Property Department
Devon County Council
County Hall
EXETER
EX2 4QQ
Tel 0392 272266

Dorset
Planning Department
Dorset County Council
County Hall
DORCHESTER
DT1 1XJ
Tel 0305 251000 extn 4277

Durham
The Antiquities Department
The Bowes Museum
BARNARD CASTLE
County Durham
DL12 8NP
Tel 0833 690107

East Sussex
Planning Department
East Sussex County Council
Southover House
Southover Road
LEWES
BN7 1YA
Tel 0273 481608

ANNEX 2

Essex
Planning Department
Essex County Council
Globe House
New Street
CHELMSFORD
CM1 1LF
Tel 0245 352232 extn 307

Gloucestershire
Planning Department
Gloucestershire County Council
Shire Hall
GLOUCESTER
GL1 2TN
Tel 0452 425683

Greater London
The London Division
English Heritage
Chesham House
30 Warwick Street
LONDON
W1R 6AB
Tel 071 973 3732

Greater Manchester
Greater Manchester Archaeology Unit
University of Manchester
Oxford Road
MANCHESTER
M13 9PD
Tel 061 275 2315

Hampshire
Planning Department
Hampshire County Council
The Castle
WINCHESTER
SO23 8UE
Tel 0962 846735/6/7

Hereford and Worcester
Archaeology Section
Hereford & Worcs County Council
Cranham School
Tetbury Drive
Warndon
WORCESTER
WR4 9LS
Tel 0905 58608

Hertfordshire
Planning Department
Hertfordshire County Council
County Hall
HERTFORD
SG13 8DN
0992 555244

Humberside
Property Services Dept
Humberside County Council
County Hall
Lairgate
BEVERLEY
HU17 9BA
Tel 0482 868770

Isle of Wight
Archaeology Unit
Isle of Wight County Council
Clatterford School
61 Clatterford Road
Carisbrooke
NEWPORT
PO30 1NZ
Tel 0983 529963

Kent
County Planning Department
Kent County Council
Springfield
MAIDSTONE
Kent
ME14 2LX
Tel 0622 671411

Lancashire
Lancaster University
Archaeological Unit
University of Lancaster
Physics Building
Bailrigg
LANCASTER
LA1 4YB
Tel 0524 65201 extn 4385

Leicestershire
County Museum Service
Jewry Wall Museum
St Nicholas Circle
LEICESTER
LE1 7BY
Tel 0533 554100 extn 3023

Lincolnshire
City and County Museum
Broadgate
LINCOLN
LN2 1HQ
Tel 0522 530401

Merseyside
Arch. Survey of Merseyside
Liverpool Museum
William Brown Street
LIVERPOOL
L3 8EN
Tel 051 207 0001 extn 260

Norfolk
Norfolk Archaeological Unit
Union House
Gressenhall
DEREHAM
NR20 4DR
Tel 0362 860528

North Yorkshire
Planning Department
North Yorkshire County Council
County Hall
NORTHALLERTON
DL7 8AQ
Tel 0609 780780 extn 2330

Northamptonshire
County Secretary's Department
Northamptonshire County Council
Bolton House
Wootton Hall Park
Mere Way
NORTHAMPTON
NN4 9BE
Tel 0604 700493

Northumberland
Planning Department
Northumberland County Council
County Hall
MORPETH
NE61 2EF
Tel 0670 514343 extn 3516

Nottinghamshire
Planning & Transportation Dept
Nottingham County Council
Trent Bridge House
Fox Road
West Bridgford
NOTTINGHAM
NG2 6BJ
Tel 0602 823823 extn 4546

Oxfordshire
Department of Museum Services
County Museum
Fletcher's House
WOODSTOCK
OX7 1SN
Tel 0993 811456

Shropshire
Property & Planning Services Dept
Shropshire County Council
Shire Hall
Abbey Foregate
SHREWSBURY
SY2 6ND
Tel 0743 252563

Somerset
Planning Department
Somerset County Council
County Hall
TAUNTON
TA1 4DY
Tel 0823 333451 extn 5426

South Yorkshire
Archaeology Section
South Yorkshire Archaeological, Services
Libraries, Museums and Arts
Building
Ellin Street
SHEFFIELD
S1 4PL
Tel 0742 734210

Staffordshire
Planning Department
Staffordshire County Council
Martin Street
STAFFORD
ST16 2LE
Tel 0785 223121 extn 7283

Suffolk
Archaeological Unit
Suffolk County Council
Shire Hall
BURY ST EDMUNDS
IP33 1RX
Tel 0284 763141 extn 2023

Surrey
Planning Department
Surrey County Council
County Hall
KINGSTON ON THAMES
KT1 2DT
Tel 081 541 9457

Tyne & Wear
Environment Design Section
Planning Department
Newcastle City Council
Civic Centre
Barras Bridge
NEWCASTLE UPON TYNE
NE1 8PH
Tel 091 281 6714

Warwickshire
County Museum
Warwickshire County Council
Market Hall
WARWICK
CV34 4SA
Tel 0926 412734

ANNEX 2

West Midlands
West Midlands SMR
Joint Data Team
Radcliffe House
Blenheim Court
SOLIHULL
West Midlands
B91 2AA
Tel 021 704 6930

West Sussex
Planning Department
West Sussex County Council
County Hall
Tower Street
CHICHESTER
PO19 1RL
Tel 0243 777100

West Yorkshire
West Yorkshire Archaeology Service
14 St John's North
WAKEFIELD
WF1 3QA
Tel 0924 290900

Wiltshire
Library and Museum Service
Wiltshire County Council
County Hall
Bythesea Road
TROWBRIDGE
BA14 8BS
Tel 0225 753641 ext 2743

Scheduling of Ancient Monuments of National Importance

1. Under the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 the Secretary of State has a duty to compile and maintain a schedule of monuments; monuments on the schedule have statutory protection. Inclusion of new monuments on the schedule is at the Secretary of State's discretion, although monuments added to it must be of national importance. The non-statutory criteria for scheduling published in 1983 (and restated in 1990) are set out in Annex 4. The Secretary of State is required to consult English Heritage before adding to the schedule or removing monuments from it. In practice, most proposals for scheduling originate with English Heritage, some at the request of local authorities or amenity groups, but the decision rests with the Secretary of State. Occupied dwellings and churches in use for ecclesiastical purposes cannot be scheduled.

2. Owners are normally consulted before sites are added to the schedule, although this is not a statutory requirement and there may not always be time in cases where development is impending. Scheduled sites are registered as a charge in the local land registry and notified to the County Sites and Monuments Records. English Heritage have published lists of scheduled monuments, county by county. Enquiries concerning the county lists should be directed to the Department of the Environment, Heritage Division, 2 Marsham Street, London, SW1P 3EB.

3. The present schedule of some 13,000 sites has been compiled over a period of over a hundred years, since the first statutory protection for monuments was introduced in 1882. However it is recognised to contain an inadequate and unrepresentative sample of the extensive archaeological remains now known to survive in England. English Heritage have started on a programme (the Monuments Protection Programme), expected to take some 10 years to evaluate all known archaeological remains in England and to identify those which may be suitable for scheduling by the Secretary of State. This exercise is being carried out in close liaison with county authorities; it is expected to result in a very significant increase in the number of scheduled monuments. But even so, because of the stringent criteria for scheduling, large numbers of identified sites are likely to remain unscheduled, and whether or not they are preserved will depend upon the value of the remains, the commitment of owners of monuments and of the public and the policies of local authorities.

4. As a selective example of the nation's archaeology the schedule differs from the more comprehensive list of buildings of special architectural or historic interest compiled under Section 1 of the Planning (Listed Buildings and Conservation Area) Act 1990. But, broadly speaking, scheduled monuments rank in importance with Grade I or Grade II* listed buildings. Where buildings are both scheduled and listed, ancient monument legislation takes precedence, and scheduled monument consent rather than listed building consent is required for works. Such cases are being reviewed as part of the Monuments Protection Programme and where appropriate they are being de-scheduled leaving their protection under listing legislation.

Control of Work to Scheduled Monuments

5. Once a monument has been scheduled, the consent of the Secretary of State is required before any works are carried out which would have the effect of demolishing, destroying, damaging, removing, repairing, altering, adding to, flooding or covering up the monument. The scope of the control is therefore both more extensive and more detailed than that applied to listed buildings. Consent can be granted only for detailed proposals and unlike planning permission there is no provision for the granting of outline consent. There are however six *class consents* currently in force which enable owners to proceed with certain specific types of work without application for consent: they are listed at Annex 5. These class consents are currently being reviewed with a view to issuing a up to date Order in the near future. The Secretary of State has power to revoke or modify a consent (whether granted following an application or deemed to have been granted by class consent).

6. Although monuments on Crown land may be scheduled (Section 50 of the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979), works by or on behalf of the Government on such land have Crown exemption from statutory scheduled monument consent controls. However, they remain subject to a non-statutory procedure known as scheduled monument clearance which follows similar procedures to scheduled monument consent.

7. The form of application for scheduled monument consent is laid down in Regulations (The Ancient Monuments (Applications for Scheduled Monument Consent) Regulations 1981) and forms may be obtained either from the Department of the Environment or English Heritage.

Detailed guidance notes on how to apply for scheduled monument consent are also available from the Department of the Environment (Heritage Division) and English Heritage. Completed applications should be sent to Heritage Division 3, 2 Marsham Street, London SW1P 3EB. The Secretary of State is required to consult with English Heritage before issuing a decision. Given the need for detailed proposals to be included in the application, it generally helps applicants to discuss proposals at the very earliest opportunity with English Heritage, if possible before making a formal application.

8. There is no formal provision for consultation with local authorities on scheduled monument consent applications. The majority involve minor works on which it would not in any case be appropriate to offer consultation. Where the application relates to a development proposal in which the local authority are concerned (usually as planning authority), English Heritage will normally discuss the application with the authority concerned before advising the Secretary of State. Local authorities may also telephone the Department of the Environment to enquire about the progress of applications. Alternatively, planning authorities may find it worthwhile to consult with County Archaeological Officers and equivalents as English Heritage generally work very closely with them.

9. Normally applicants are notified by the Department of the Environment of the proposed decision before it is formally issued, and have the right to ask for a hearing. The Secretary of State may himself decide that a public local inquiry should be held before a final decision is reached. Where such a hearing or inquiry is proposed for a proposal which is also subject to a planning inquiry, every attempt will generally be made to ensure that the two inquiries are held simultaneously.

Offences relating to Scheduled Ancient Monuments

10. The 1979 Act created a number of offences relating to ancient monuments. Well publicised successful prosecutions of those who carry out unauthorised work to scheduled monuments can provide a valuable deterrent to the wilful damage or destruction of monuments, and it is the Department of the Environment's policy to encourage proceedings where it is considered that a good case can be sustained. The Act provides a number of defences including genuine and reasonable ignorance of the scheduled status of the site, and the need for work for health and safety purposes.

11. English Heritage keep a record of reported incidents, and carry out a preliminary investigation often with Police assistance. A guidance note,

'Damage to Ancient Monuments: Guidance to Prosecutions', prepared by English Heritage was endorsed and issued by the Association of County Councils on 22 June 1988. If there does appear to be a case for prosecution, English Heritage (normally after consulting the police in the first instance) will approach the Crown Prosecution Service, to institute proceedings, providing such documentation and expert advice as may be required.

12. The power to prosecute offenders is not limited to the Department of the Environment or English Heritage. A number of local authorities are both able and willing to institute legal proceedings themselves. The Department of the Environment and English Heritage very much welcome such action. Local authorities are often the first source of information on damage cases, and have both the archaeological expertise and local knowledge to follow up cases quickly. Speed in assembling evidence is often critical to success in securing a conviction before memories fade, or vital evidence is concealed. Where local authorities are prepared to take the initiative, English Heritage will co-operate fully to supply any documentation or other evidence which may help the case. In addition, where costs incurred by local authorities in proceedings are significant, and cannot be reclaimed, English Heritage is prepared to consider a financial contribution provided it has agreed in advance to support the case for prosecution.

Metal Detectors

13. Most metal detector users act responsibly; but illegal metal detecting often causes serious damage to ancient monuments - not only to the fabric of the monument, but also to its interpretation and understanding once artefacts have been removed from their archaeological context. It is an offence under Section 42 of the Act to use metal detectors in a protected place (any place which is either the site of a scheduled monument or any monument in the ownership or care of a local authority, English Heritage or the Secretary of State) without prior consent from English Heritage. An English Heritage guide entitled "Users of Metal Detectors" explains the law and procedure for obtaining consent. Consent is not normally given except for bona fide, non destructive, research purposes or for the recovery of valuable items of lost property, e.g. rings and watches.

Monument Management

14. Statutory protection may not of itself secure the future preservation of a monument. In most cases it is essential to develop a management plan and to carry out regular maintenance to prevent progressive decay of the building or site. Ruins, as much as buildings in use, need constant minor

repair to prevent their deterioration. Grassed field monuments can be seriously damaged by neglect which allows pests and shrubs or trees to proliferate, or by unsuitable farming regimes. While the responsibility for repairing and maintaining monuments lies squarely with the owner, English Heritage can provide advice and financial assistance of two main kinds for the preservation of important sites.

15. Grants under Section 24 of the Act are given by English Heritage principally for the costs of the repair, archaeological recording and consolidation of monuments. More rarely, they may be given to a suitable body for purchase of monuments which are at risk of damage or destruction. Grant may also be available towards the capital costs of schemes for the presentation or display of monuments although English Heritage have indicated that this type of scheme has lower priority for funding than urgent and essential repairs.

16. Management agreements made under Section 17 of the Act either by the Department of the Environment, English Heritage or local authorities may also involve payment. Such agreements may often be used to encourage the beneficial management of field monuments on agricultural land, e.g. barrows or deserted settlement sites. They may run for an agreed number of years usually in return for a lump sum payment at the outset to cover any capital costs, e.g. fencing, and additional costs to the owner of a positive management regime over the period in question. This may involve pest and weed control and control of stocking levels.

17. English Heritage provide advice on the management of ancient monuments, principally through their Inspectors of Ancient Monuments but also through their network of Field Monument Wardens assigned to individual areas. The Wardens in particular inspect scheduled monuments on a regular basis, reporting on their conditions and are available to discuss with both owners and local authorities measures for the improved management of sites.

Preservation by Record

18. English Heritage can offer financial assistance for preservation by record, but as demand consistently outstrips the funds available, they must be extremely selective in its choice of projects for funding. In terms of quality, sites must be of national importance measured against the non-statutory criteria (Annex 4). Their excavation must accord with current academic priorities identified in consultation with English Heritage's own Advisory Committee on Ancient Monuments and the principal national archaeological societies. The present emphasis is increasingly on projects which can illuminate important research

questions and fill gaps in our knowledge. English Heritage funds will not be made available unless the destruction of sites is both imminent and unavoidable. English Heritage's policy in respect of preservation by record is set out in two policy documents "Rescue Archaeology Funding: A Policy Statement" and "The Management of Archaeology Projects". The latter document in particular outlines English Heritage's view that responsibility for producing a record of archaeological deposits which are unavoidably threatened by development and which cannot be preserved *in situ* lies with the developer, and it provides guidance on the range of that responsibility.

Areas of Archaeological Importance (AAIs)

19. The main body of this guidance underlines the importance of early consultations between developers and local planning authorities with a view to establishing the existence and importance of any archaeological remains on a development site and to ensuring that they are considered as an integral part of the planning application. In this context it is worth noting that Part II of the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 provides for designation of Areas of Archaeological Importance either by the Secretary of State or by local planning authorities (subject to confirmation by the Secretary of State). Within areas so designated - to date there have been five designations, i.e. the historic town centres of Canterbury, Chester, Exeter, Hereford and York - potential developers are required to give six weeks notice to the relevant planning authority of any proposals to disturb the ground, tip on it, or flood it. The investigating authority for the area, nominated by the Secretary of State (usually the relevant archaeological unit) then has the power to enter the site and, if necessary, to excavate it for up to four and a half months before development may proceed. The Act makes no financial provisions for the costs of administering the scheme.

20. The effectiveness of designations under the 1979 Act has been subject to monitoring and the running of the scheme has been reviewed by English Heritage. As this PPG has been framed to deal with archaeological interests more comprehensively than the provision for AAIs allows, the Secretary of State has decided that no more AAIs should be designated until an assessment of the effectiveness of the PPG has been undertaken which it is planned should begin some 12 months following publication of this PPG.

Environmental Assessment

21. For certain types of development (listed in Schedules 1 and 2 to the Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects)

Regulations 1988) formal environmental assessment (EA) may be necessary. Where EA is required, the developer must provide an environmental statement setting out the information specified in Schedule 3 to the Regulations about the site and the likely significant effects of the proposed development on the environment. This should include information relating to any significant effects on material assets and the cultural heritage, such as archaeological features and other human artefacts, and the measures envisaged to avoid, reduce or remedy adverse effects.

22. Where development requiring EA affects the site of a scheduled ancient monument, English Heritage must be consulted on the submitted environmental statement and they may be able (although not required to do so) to provide

information to assist in the preparation of the statement. Further information about the EA procedures may be found in DOE Circular 15/88 and the booklet 'Environmental Assessment - A Guide to the Procedures' published by HMSO.

Simplified Planning Zones (SPZs)

23. The provisions relating to SPZs are set out at sections 82 to 87 of, and Schedule 7 to the Town and Country Planning Act 1990. SPZs have the effect of granting planning permission for specified types of development within the scheme. Where archaeological remains lie within the area of a proposed SPZ, it may be necessary to tailor the scheme to accommodate them. Scheduled Monuments within SPZs remain subject to scheduled monument consent.

The following criteria (which are not in any order of ranking), are used for assessing the national importance of an ancient monument and considering whether scheduling is appropriate. The criteria should not however be regarded as definitive; rather they are indicators which contribute to a wider judgement based on the individual circumstances of a case.

- (i) *Period*: all types of monuments that characterise a category or period should be considered for preservation.
- (ii) *Rarity*: there are some monument categories which in certain periods are so scarce that all surviving examples which still retain some archaeological potential should be preserved. In general, however, a selection must be made which portrays the typical and commonplace as well as the rare. This process should take account of all aspects of the distribution of a particular class of monument, both in a national and a regional context.
- (iii) *Documentation*: the significance of a monument may be enhanced by the existence of records of previous investigation or, in the case of more recent monuments, by the supporting evidence of contemporary written records.
- (iv) *Group Value*: the value of a single monument (such as a field system) may be greatly enhanced by its association with related contemporary monuments (such as a settlement and cemetery) or with monuments of different periods. In some cases, it is preferable to protect the complete group of monuments, including associated and adjacent land, rather than to protect isolated monuments within the group.
- (v) *Survival/Condition*: the survival of a monument's archaeological potential both above and below ground is a particularly important consideration and should be assessed in relation to its present condition and surviving features.
- (vi) *Fragility/Vulnerability*: highly important archaeological evidence from some field monuments can be destroyed by a single ploughing or unsympathetic treatment; vulnerable monuments of this nature would particularly benefit from the statutory protection which scheduling confers. There are also existing standing structures of particular form or complexity whose value can again be severely reduced by neglect or careless treatment and which are similarly well suited by scheduled monument protection, even if these structures are already listed historic buildings.
- (vii) *Diversity*: some monuments may be selected for scheduling because they possess a combination of high quality features, others because of a single important attribute.
- (viii) *Potential*: on occasion, the nature of the evidence cannot be specified precisely but it may still be possible to document reasons anticipating its existence and importance and so to demonstrate the justification for scheduling. This is usually confined to sites rather than upstanding monuments.

[The Order set out below is in the process of being revised]

STATUTORY INSTRUMENTS

1981 No. 1302

1984 No. 222

ANCIENT MONUMENTS

The Ancient Monuments (Class Consents) Order 1981 as amended by the Ancient Monuments (Class Consents) Order 1984

Made	8th September 1981	28 February 1984
Laid before Parliament	18th September 1981	8 March 1984
Coming into Operation	9th October 1981	1 April 1984

The Secretary of State for the Environment and the Secretary of State for Wales, in exercise of the powers conferred by section 3 of the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, hereby make the following order:

- (1) This order may be cited as the Ancient Monuments (Class Consents) Order 1981, and shall come into operation on 9th October 1981.
- (2) This order applies only to England and Wales.
- (1) Subject to the provisions of this article, scheduled monument consent is hereby granted under section 3 of the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 for the execution of works of any class or description specified in the Schedule to this order.
- (2) The consent granted is subject to any condition specified in the said Schedule in relation to works of a particular class or description.
- (3) Nothing in this article shall operate so as to grant consent contrary to any limitation or condition specified in a consent granted under Part I of the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 otherwise than by this order.

SCHEDULE

Classes or Descriptions of Works for the Execution of which Consent is granted by Article 2 of this Order

- | | |
|-----------|---|
| Class I | Agricultural, horticultural or forestry works, being works of the same kind as works previously executed in the same field or location during the period of five years immediately preceding the coming into operation of this order; but not including subsoiling, drainage works, the planting or uprooting of trees, hedges or shrubs, or any other works likely to disturb the soil below the maximum depth affected by normal ploughing. |
| Class II | Works executed more than ten metres below ground level by the National Coal Board, or any person acting pursuant to a licence granted by the said Board under section 36(2) of the Coal Industry Nationalisation Act 1946. |
| Class III | Works executed by the British Waterways Board, in relation to land owned or occupied by them, being -
(a) works of repair or maintenance not involving a material alteration to a monument;
(b) works which are essential for the purpose of ensuring the functioning of a canal. |
| Class IV | Works for the repair or maintenance of machinery, being works which do not involve a material alteration to a monument. |
| Class V | Works which are essential for the purposes of health or safety. |
| Class VI* | Works executed by the Historic Buildings and Monuments Commission for England. |

*Class VI was inserted by the 1984 Amendment Order.

Planning Policy Guidance notes (PPGs) provide concise and practical guidance on planning policies in simpler and more accessible form than in Departmental circulars and the earlier series of Development Control Policy Notes (DCPNs) and other statements. Unless otherwise stated in the PPGs, those circulars remain extant for the time being; the need to retain them will be reviewed in the light of experience with PPGs. DCPNs are being withdrawn to the extent indicated in the relevant PPGs.

The Secretary of State and his Inspectors will have regard to this guidance in dealing with appeals and called-in planning applications, and the Secretary of State expects local planning authorities to have regard to it in the exercise of their planning functions.

Printed in the United Kingdom for HMSO
Dd 293007, 11/90, C50, 3385/4, 5673, 126731

© Crown Copyright 1990
First published 1990

 HMSO

HMSO publications are available from:

HMSO Publications Centre

(Mail and telephone orders only)

PO Box 276, London, SW8 5DT

Telephone orders 071-873 9090

General enquiries 071-873 0011

(queuing system in operation for both numbers)

HMSO Bookshops

49 High Holborn, London, WC1V 6HB 071-873 0011 (counter service only)

258 Broad Street, Birmingham, B1 2HE 021-643 3740

Southey House, 33 Wine Street, Bristol, BS1 2BQ (0272) 264306

9-21 Princess Street, Manchester, M60 8AS 061-834 7201

80 Chichester Street, Belfast, BT1 4JY (0232) 238451

71 Lothian Road, Edinburgh, EH3 9AZ 031-228 4181

HMSO's Accredited Agents

(see Yellow Pages)

and through good booksellers

£3.75 net

ISBN 0-11-75



9 780117 52