

RÉSUMÉ

Instituée en 2003 et modifiée en 2004, la redevance d'archéologie préventive (RAP) permet de financer les diagnostics archéologiques réalisés par l'institut national de recherches archéologiques préventives et par les collectivités locales qui ont choisi d'exercer cette compétence. Elle est due par les aménageurs qui réalisent des travaux affectant le sol et le sous-sol.

La gestion de cette redevance est complexe et son taux de recouvrement demeure inférieur à 50 %, malgré une augmentation régulière.

La complexité de gestion du dispositif réside en partie dans la séparation effectuée dans l'assiette de la redevance entre les constructions et les autres travaux d'aménagement. Les premières sont en effet imposées sur une base voisine de la taxe locale d'équipement (TLE), tandis que les seconds sont imposés selon l'emprise au sol. Il en résulte une gestion de la liquidation et du recouvrement répartie entre trois ministères et les collectivités locales : le ministère de l'équipement et les communes compétentes pour la liquidation des dossiers de constructions, afin de conserver le rattachement entre l'instruction de la RAP et celle des taxes d'urbanisme, le ministère de la culture pour les autres travaux, et la direction générale de la comptabilité publique pour le recouvrement.

Le rapport conclut qu'il n'est pas opportun de modifier radicalement le dispositif alors que la taxe locale d'équipement, à laquelle une partie de l'assiette de la RAP est rattachée, fait l'objet d'une réflexion en vue de la réforme de son mode de calcul. En effet, cette réforme conduirait automatiquement à revoir le mode de calcul de la RAP. Par ailleurs, la RAP n'a pas eu le temps de se stabiliser. Dans ces conditions, vouloir simplifier immédiatement et radicalement la législation pourrait pénaliser la recherche archéologique, le développement économique ou les intérêts financiers de l'État. La mission propose donc d'accroître en priorité l'efficacité des procédures, et propose quelques modifications législatives visant à simplifier et à rationaliser le régime juridique de la redevance.

Les administrations impliquées dans la gestion du dispositif doivent poursuivre l'effort accompli, en particulier depuis le début de l'année 2005. La professionnalisation des procédures de liquidation des dossiers suppose une organisation renforcée et harmonisée, ainsi qu'une meilleure circulation de l'information entre les administrations et avec les redevables. Le rapport mentionne des pistes susceptibles d'aider les services ordonnateurs dans cette tâche.

L'estimation précise du rendement potentiel de la redevance n'a pu être effectuée sur la base des données existantes, notamment parce qu'il est très difficile d'évaluer la part des difficultés rencontrées due au caractère récent de la redevance et celle liée à la modification de la législation intervenue en 2004 qui a entraîné des retards dans l'instruction des dossiers.

En tout état de cause, le financement de toutes les activités d'archéologie préventive autres que les fouilles, facturées directement aux maîtres d'ouvrage, ne doit pas être assuré au moyen de la seule redevance. Pour les activités autres que les diagnostics et fouilles, qui relèvent de la politique de l'État, il revient à celui-ci, et notamment au ministère de la culture, de prévoir les financements correspondants sur les crédits ouverts à son budget.

SOMMAIRE

I. MALGRE LA COMPLEXITE DE GESTION DE LA REDEVANCE D'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE, IL N'EST PAS SOUHAITABLE DE MODIFIER EN PROFONDEUR LA LEGISLATION DANS L'IMMEDIAT.....	2
A. LA COMPLEXITE DU DISPOSITIF RESULTE DE LA CONCILIATION DE PLUSIEURS OBJECTIFS QU'IL EST SOUHAITABLE DE NE PAS REMETTRE EN CAUSE	2
1. <i>Le dispositif actuel permet de concilier plusieurs objectifs.....</i>	2
2. <i>Les difficultés de liquidation et de recouvrement qui résultent de la mise en place récente du dispositif sont en diminution.....</i>	5
B. LE FINANCEMENT DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE NE PEUT ETRE ASSURE PAR LA SEULE REDEVANCE ET PAR LA FACTURATION DES FOUILLES, ET DOIT ETRE COMPLETE PAR DES DOTATIONS BUDGETAIRES OUVERTES EN LOI DE FINANCES	6
II. IL EST EN REVANCHE URGENT D'AMELIORER LES CONDITIONS DE LIQUIDATION DE LA REDEVANCE.....	7
A. LA LIQUIDATION DE LA RAP DANS LE RESEAU DES DRAC DOIT ETRE RENDUE PLUS EFFICACE.....	7
1. <i>La procédure de liquidation de la redevance doit être organisée de façon plus rigoureuse</i>	7
2. <i>La liquidation doit porter sur l'ensemble des types de travaux</i>	8
3. <i>L'efficacité de la liquidation repose sur la précision des consignes données aux services et la mobilisation de tous les outils nécessaires à la liquidation de l'impôt</i>	8
B. IL CONVIENT EGALEMENT DE RATIONALISER LA LIQUIDATION DE LA RAP ASSISE SUR LES CONSTRUCTIONS	10
1. <i>La procédure de liquidation doit être simplifiée et rationalisée</i>	10
2. <i>Par souci d'efficacité, l'ordonnancement de l'ensemble des dossiers devrait être assuré par les DDE.....</i>	11
C. CERTAINES MODIFICATIONS LEGISLATIVES MINEURES SERAIENT SOUHAITABLES	11
III. A PLUS LONG TERME, LE MODE DE CALCUL DE LA REDEVANCE D'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE DEVRA ETRE RE-EXAMINE EN CAS DE REFORME DE LA TAXE LOCALE D'EQUIPEMENT.....	12

Chargées en juin 2005 d'une mission relative à l'archéologie préventive, l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées ont remis une note d'étape sur le financement de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) en juillet 2005 et un rapport d'audit sur le fonctionnement de l'INRAP en novembre 2005. Le présent rapport, consacré à la redevance d'archéologie préventive (RAP), complète les conclusions provisoires présentées dans la note d'étape.

La lettre de mission demandait aux inspecteurs de présenter un avis sur le système de financement de l'archéologie préventive et de faire des propositions visant à le stabiliser. Dans cette optique, il était demandé à la mission de proposer :

- toutes mesures d'amélioration souhaitables des circuits de liquidation ;
- des scénarios de modification des taux et des seuils d'exigibilité, ainsi que des hypothèses de rendement en fonction des différents scénarios.

La mission s'est appuyée sur deux enquêtes :

- l'une, menée auprès des directions régionales des affaires culturelles, a permis de fonder l'estimation du rendement de la redevance assise sur les travaux soumis à étude d'impact ;
- l'autre, conduite par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'équipement auprès de l'ensemble des directions départementales de l'équipement, a fourni des données qui ne permettent pas à la mission de se prononcer définitivement sur le rendement qu'il est possible d'attendre de la redevance.

Il convient avant tout de stabiliser le dispositif actuel en tirant les bénéfices du travail accompli par les administrations chargées de la liquidation de la redevance. La mission considère que le dispositif actuel, aussi complexe qu'il soit, permet la conciliation de plusieurs objectifs qu'il n'apparaît pas souhaitable de remettre en cause, à moins que le mode de calcul de la taxe locale d'équipement, à laquelle est rattachée une part importante de l'assiette de la redevance d'archéologie préventive, ne soit modifié.

Une annexe, présentant les principaux éléments chiffrés sur lesquels s'appuient les conclusions de la mission, est jointe au rapport.

I. MALGRE LA COMPLEXITE DE GESTION DE LA REDEVANCE D'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE, IL N'EST PAS SOUHAITABLE DE MODIFIER EN PROFONDEUR LA LEGISLATION DANS L'IMMEDIAT

A. La complexité du dispositif résulte de la conciliation de plusieurs objectifs qu'il est souhaitable de ne pas remettre en cause

1. Le dispositif actuel permet de concilier plusieurs objectifs

La complexité du régime de la redevance d'archéologie préventive (présenté dans l'encadré ci-dessous), fixé par les articles L. 524-1 à L. 524-16 du code du patrimoine, résulte de la volonté du législateur de **conjuguer plusieurs objectifs** :

- **faire financer l'archéologie préventive par les aménageurs** dont les travaux entraînent la destruction des vestiges, conformément au principe stipulé par la convention de Malte, ratifiée par la France en 1994 ;
- **limiter l'effort financier imposé aux aménageurs** pour concilier les contraintes de l'archéologie préventive et du développement économique et social. Pour limiter le risque financier pesant sur les aménageurs et adapter la pression fiscale à leurs capacités contributives, les travaux de construction sont taxés depuis 2004 sur la base des surfaces hors œuvre nette et certaines exonérations sont prévues, notamment pour les logements sociaux.

La redevance d'archéologie préventive (RAP)

Instituée par la loi du 1^{er} août 2003, modifiée par la loi du 9 août 2004, la redevance d'archéologie préventive a succédé à une redevance de conception différente établie par la loi du 17 janvier 2001, liquidée et perçue par l'INRAP. La redevance d'archéologie préventive (RAP) est destinée au financement des diagnostics, les fouilles étant facturées aux aménageurs. Elle est due par les **personnes publiques et privées qui réalisent des travaux affectant le sol et le sous-sol**.

Donnent lieu au paiement de la redevance les **travaux soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme**, les **travaux soumis à la réalisation préalable d'une étude d'impact** en application du code de l'environnement, et les **autres travaux d'affouillement** soumis à déclaration préalable.

Sont **exonérés** les travaux effectués en vue de la construction de logements à usage locatif aidé ou de logements réalisés par des personnes physiques pour elles-mêmes, les affouillements nécessaires à la réalisation de travaux agricoles ou forestiers ou pour la prévention des risques naturels.

Les faits générateurs sont :

- pour les travaux soumis à autorisation ou déclaration en application du code de l'urbanisme : l'acte – en général le permis de construire – qui décide de la réalisation du projet et en détermine l'emprise ;
- pour les travaux donnant lieu à étude d'impact, à l'exception des ZAC, et les travaux d'affouillement : l'acte qui décide la réalisation du projet ou le dépôt de la déclaration administrative ;
- le dépôt de la **demande de réalisation anticipée de diagnostic** (ou demande volontaire de diagnostic, DVD) par l'aménageur.

L'assiette de la redevance est établie de la façon suivante :

- pour les travaux visés au code de l'urbanisme, par la valeur d'imposition de la surface hors œuvre nette (SHON) prise en compte pour la taxe locale d'équipement. Le taux de la redevance est de 0,3 % du montant ainsi obtenu. La redevance n'est pas due pour les travaux de construction créant moins de 1000 m² de SHON ;

- les autres types de travaux sont taxés sur la base de l'emprise au sol, au prix de 0,32 € par mètre carré, indexé sur l'indice du coût de la construction. La redevance n'est due que pour les travaux réalisés sur des terrains d'une superficie supérieure à 3000 m².

Les lotissements et les zones d'aménagement concerté ne sont pas soumis à la redevance, mais les constructions qui sont effectuées sur les surfaces de ces lotissements et de ces zones d'aménagement concerté sont soumises à la RAP lorsqu'elles portent sur une SHON de plus de 1 000 m².

La redevance d'archéologie préventive est **exigible à la date d'ordonnement** du titre de recette. La date limite de paiement est fixée au dernier jour du mois qui suit cet ordonnancement.

Les dégrèvements sont prononcés par le service qui a procédé à la liquidation de la redevance, après avis favorable du préfet de région et de l'établissement public ou de la collectivité bénéficiaire.

Les **services ordonnateurs** de la redevance sont, pour les dossiers visés par le code de l'urbanisme, les **directions départementales de l'équipement (DDE)** et les **communes et groupement de communes compétents** qui ont reçu délégation du préfet pour l'ordonnement de la redevance d'archéologie préventive, et les **directions régionales des affaires culturelles (DRAC)** pour les autres dossiers.

Le fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) finance les aides accordées par l'État pour certains travaux de fouille d'archéologie préventive, et les travaux de fouilles archéologiques induits par la construction de logements à usage locatif aidé et la construction de logements réalisées par une personne physique pour elle-même.

Le FNAP est financé par un **prélèvement sur le produit de la RAP**, fixé chaque année par l'autorité administrative, qui ne peut être inférieur à 30 % du produit de la redevance.

Le dispositif mis en place est donc complexe et fait intervenir les services du ministère de l'équipement¹ et ceux du ministère de la culture, pour lesquels la liquidation d'une redevance constitue une activité nouvelle, éloignée de leur cœur de compétence.

La mission considère que **les principes rappelés ci-dessus ne doivent pas être remis en cause**, d'autant plus que leur mise en œuvre est très récente. Malgré les difficultés de l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), qui font l'objet du rapport d'audit de modernisation consacré à cet établissement, le dispositif a permis de préserver un équilibre entre plusieurs intérêts contradictoires :

- la création de la redevance d'archéologie préventive répond au principe énoncé par la convention de Malte et **permet de limiter la contribution de l'État** ;
- la règle de l'« aménageur-payeur » suppose, en principe, que **l'ensemble des travaux affectant le sol et le sous-sol soit assujetti à la redevance**. Cette considération s'oppose à des mesures de simplification radicales telles que la suppression de la redevance pesant sur les projets donnant lieu à études d'impact, actuellement liquidée par les services du ministère de la culture, ou inversement la suppression de la redevance qui frappe les projets de constructions². Plus généralement, l'assujettissement de l'ensemble des travaux à la redevance vise à maintenir un taux d'imposition limité, ce qui suppose une assiette aussi large que possible ;
- pour limiter le risque financier constitué pour les aménageurs par la présence de vestiges archéologiques dans le sol, la loi du 1er août 2003 institue un système de **mutualisation du financement des diagnostics**. L'ensemble des projets d'aménagement est ainsi assujetti à la redevance³, indépendamment de la prescription d'un diagnostic archéologique, ce qui équivaut à une répartition du coût sur l'ensemble des aménageurs. Il semble que ce dispositif recueille le consensus des aménageurs.

¹ En complément de leurs missions sur les taxes d'urbanisme, mais en dehors des missions, programmes et actions précisés par la LOLF pour ces services

² Par ailleurs, l'assujettissement des travaux de construction selon la surface hors œuvre nette et non selon l'emprise au sol répond à l'objectif d'adapter le montant de l'impôt aux enjeux financiers de l'opération, d'une part, et de mieux répartir la charge financière entre les terrains de valeur inégale au mètre carré situés en zones urbaines et rurales, d'autre part.

³ Le régime législatif antérieur reposait sur le paiement des dépenses d'archéologie préventive par les seuls aménageurs concernés par les opérations de diagnostic.

Le principe de l'imposition de l'ensemble des projets d'aménagement est cependant limité par l'existence de seuils d'imposition et par des exonérations. Les seuils d'imposition prévus par la loi (v. encadré) visent à ne pas soumettre à la redevance les projets de faible montant financier et à limiter les frais de gestion administrative en concentrant le travail des services sur les dossiers les plus importants. Il en résulte des difficultés au regard du principe « aménageur-payeur » dans certains cas :

- les **lotissements** et les **zones d'aménagement concerté** échappent souvent *de facto* au paiement de la redevance, car les surfaces de chacune des constructions qui y sont édifiées atteignent rarement le seuil d'imposition et les surfaces de voirie ou d'espaces verts n'y sont pas taxées ;
- par ailleurs, les logements sociaux, les particuliers, les personnes effectuant des affouillements en vue de travaux agricoles ou forestiers, ainsi que les projets de construction exclus du calcul de la surface hors œuvre nette, tels que les ouvrages agricoles, ne sont pas assujettis.

La mission considère toutefois que les mesures en vue d'inclure les projets pris en compte dans l'assiette de la redevance ne doivent pas accroître la complexité du dispositif.

La suppression totale des exonérations ne paraît pas opportune, en particulier en ce qui concerne les logements sociaux. Pour les autres types de travaux, plusieurs mesures sont envisageables :

- la suppression du seuil d'imposition de 1 000 m², selon le mode de calcul actuellement en vigueur pour la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TDCAUE). Cependant, la généralisation de l'assujettissement à la redevance des constructions au premier mètre carré de SHON n'est pas souhaitable, la mise en place de ce dispositif engendrant une complexité de gestion supplémentaire ;
- un retour à l'ancien dispositif pour les lotissements et ZAC, qui prévoyait le calcul de la redevance sur l'ensemble de la surface de la zone d'aménagement. Cette possibilité paraît cependant peu adaptée, dans la mesure où elle impliquerait une augmentation importante de la pression fiscale sur ce type de projet, peu compatible avec le développement économique et la construction de logements et poserait le problème de la taxation ultérieure ou non des constructions qui y seront implantées;
- **la taxation des lotissements et des zones d'aménagement concerté, au-dessus d'un seuil de surface à déterminer.** Le montant de redevance dû serait limité à un **pourcentage forfaitaire de la surface totale** du projet, pour ne prendre en compte que les seules surfaces en dehors des lots constructibles⁴ et faciliter la liquidation, qui pourrait être confiée aux directions départementales de l'équipement, qui instruisent les autorisations de lotir.

Compte tenu de la nécessité de concilier des objectifs aussi nombreux, et de l'appropriation récente du dispositif, **la mission considère qu'il serait hasardeux**, malgré la complexité du dispositif et des coûts de gestion probablement importants⁵, **de modifier de façon significative le régime législatif actuel**, hormis sur des dispositions telles que l'exonération des zones d'aménagement concerté et des lotissements et quelques points examinés *infra* au C. En effet, une nouvelle modification risquerait d'engendrer de nouveaux retards dans l'instruction des dossiers et ne manquerait pas de susciter l'incompréhension des aménageurs comme des agents chargés de la liquidation et du recouvrement.

⁴ Ce taux devrait correspondre à la surface moyenne des voiries et des réseaux divers, sans doute compris entre 10 et 15 %.

⁵ Si le coût de gestion global de la redevance n'a pas pu être calculé par la mission, en raison de l'extrême dispersion des services responsables, une enquête menée dans cinq départements permet d'évaluer le temps consacré à l'instruction de la redevance à environ 0,5 agent à temps plein par DDE, soit l'équivalent de cinquante agents pour l'ensemble du ministère de l'équipement. Le temps consacré à la redevance par les agents du ministère de la culture et par les agents du Trésor n'a pas été évalué.

En cas de modification de l'assiette des taxes d'urbanisme et en particulier de la taxe locale d'équipement, en revanche, le mode de calcul de la redevance devrait être réexaminé. En effet, l'assiette de la redevance relative aux constructions est rattachée à celle de la TLE. Dans ce cas, il conviendrait de décider si le lien existant actuellement pour les constructions entre l'assiette de la redevance d'archéologie préventive et celle de la taxe locale d'équipement doit être maintenu. La mission n'a pas abordé cette question, dans la mesure où la réflexion sur l'éventuelle modification de l'assiette de la taxe locale d'équipement, et notamment sur le maintien de l'actuel fait générateur (v. encadré *supra*), n'est pas achevée.

2. Les difficultés de liquidation et de recouvrement qui résultent de la mise en place récente du dispositif sont en diminution

Les retards constatés dans le recouvrement de la redevance, dont le taux de recouvrement demeure inférieur à 50 % (v. annexe jointe), **s'expliquent avant tout par le caractère récent et complexe de la législation**, qui a évolué à plusieurs reprises depuis 2001. Cette complexité a été accrue par l'ouverture d'un droit d'option jusqu'au 31 décembre 2004 en faveur du régime le plus favorable⁶. Les procédures de liquidation et de recouvrement n'ont par conséquent pas eu le temps de se stabiliser, comme l'atteste l'augmentation régulière du taux de recouvrement depuis 2004, qui permet de considérer que le niveau actuel n'est pas définitif. Par ailleurs, la relative faiblesse de l'enjeu financier explique que le recouvrement de la redevance n'ait pas constitué une priorité pour la direction générale de la comptabilité publique. Les comptables des trésoreries générales n'avaient en effet reçu aucune instruction particulière relative à la redevance à la date de la mission.

L'enquête menée par la mission auprès des trésoreries générales révèle que les principales difficultés de recouvrement sont les suivantes :

- la modification législative d'août 2004 a entraîné un ralentissement du processus de liquidation à partir du deuxième trimestre jusqu'à la fin de l'année, les services ordonnateurs ayant attendu que les redevables exercent leur droit d'option en faveur du régime d'imposition le plus favorable. En 2005, les services ordonnateurs, qui ont supporté une charge de travail plus importante du fait de la liquidation des dossiers dégrévés en plus des dossiers nouveaux, ont commencé à instruire les dossiers en stock⁷. D'après les comptables du Trésor rencontrés par la mission, le volume financier des dossiers restant à liquider serait significatif, car les dégrèvements intervenus sur demande des contribuables souhaitant bénéficier du nouveau régime ont concerné des dossiers de montant élevé. Par ailleurs, les instructions et les logiciels nécessaires à l'instruction des dossiers n'ont été largement diffusés dans les DDE et les DRAC qu'à partir du printemps 2005⁸ ;
- de nombreux dossiers non recouverts concernent des personnes publiques, pour lesquelles les procédures de recouvrement sont plus limitées. Par ailleurs, le paiement de la redevance est retardé jusqu'au vote des crédits dans les budgets modificatifs.

⁶ L'article 17 de la loi du 9 août 2004 dispose en effet que « les redevables de la redevance d'archéologie préventive due, en application de la loi n° 2003-707 du 1er août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, sur les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme et dont le fait générateur est intervenu à compter du 1er novembre 2003 peuvent demander, jusqu'au 31 décembre 2004, à bénéficier des règles de détermination de la redevance prévues au I de l'article L. 524-7 du code du patrimoine » (ce dernier article fixe les nouvelles règles d'imposition prévues par la loi de 2004).

⁷ D'après les renseignements fournis par le ministère de l'équipement, le nombre de dossiers restant à liquider s'élevait à près de 2 900 en novembre 2005, soit environ 30 % du nombre de dossiers liquidés. Entre novembre 2003 et août 2005, sur les 10 000 dossiers instruits par les DDE, le cumul des liquidations est de 74,1 M€ et le montant des dégrèvements de 39,5 M€. Le montant de redevance à recouvrer s'élève donc à 34,6 M€.

⁸ Selon les services des DDE interrogés, la durée des enquêtes nécessaires à la validation des demandes de dégrèvements varie entre deux mois pour les dossiers où un droit d'option est exercé et plus de six mois pour les contentieux liés au droit des sols.

Les difficultés rencontrées sont toutefois en diminution, comme l'atteste l'augmentation régulière du taux de recouvrement total observé, qui atteint 75 % pour les dossiers liquidés par les services du ministère de la culture, composés aux trois quarts de déclarations volontaires, et 38 % pour les dossiers liquidés par les DDE. La stabilisation du dispositif ne permettra cependant pas de réduire les délais de recouvrement engendrés par les modifications apportées aux projets de construction après la délivrance du permis de construire. L'existence de ces délais, incompressibles dans la législation actuelle, constitue l'un des éléments de la réflexion en cours concernant le mode de calcul de la base de la taxe locale d'équipement.

B. Le financement de l'archéologie préventive ne peut être assuré par la seule redevance et par la facturation des fouilles, et doit être complété par des dotations budgétaires ouvertes en loi de finances

Le potentiel fiscal de la redevance s'établit, au minimum, à **25 M€ pour l'assiette calculée sur les travaux donnant lieu à études d'impact et les affouillements**. Ce potentiel peut en effet être accru, dans la mesure où l'ensemble des travaux soumis à redevance ne sont pas pris en compte.

En ce qui concerne **l'assiette calculée sur les constructions**, l'estimation transmise par le ministère de l'équipement s'établit à un minimum de **22 M€ par an**. Cette estimation est cependant inférieure aux résultats fournis par la direction générale de la comptabilité publique, qui s'élevait à plus de 48 M€ sur les vingt-deux mois écoulés entre novembre 2003 et septembre 2005, pour les seuls dossiers ordonnancés. L'écart s'explique vraisemblablement par une prise en compte différente des dégrèvements effectués.

Au total, le chiffre de 47 M€ de rendement potentiel résultant de la somme des deux assiettes ne représente donc qu'un ordre de grandeur *a minima*. Les résultats définitifs de l'enquête seront connus au premier semestre 2006, lors de l'enquête annuelle du ministère de l'équipement sur les taxes d'urbanisme. Il sera toutefois difficile d'en déduire avec certitude le montant de la redevance relevant de la législation actuelle, les services ayant liquidé en 2005 des dossiers soumis à plusieurs législations différentes, sans que les logiciels existants permettent d'effectuer des analyses suffisamment rigoureuses entre les différents types de dossiers.

Par ailleurs, il convient de noter que le projet de loi valant engagement national pour le logement, déposé le 27 octobre 2005 à l'Assemblée nationale, prévoit un **élargissement de 10 % de l'assiette financière des constructions servant de base à la TLE, et donc à la RAP**, et que la mission estime à **environ un million d'euros** le produit des **dossiers non encore ordonnancés par les collectivités locales** (v. annexe jointe au rapport).

Le coût annuel des activités financées par la RAP peut quant à lui être estimé, sur la base des dépenses de l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et des versements de redevance aux collectivités locales qui disposent d'un service archéologique agréé, à **une fourchette comprise entre 38 et 42 M€ hors FNAP, et à 43 et 47 M€ FNAP compris**⁹. Ce montant, qui correspond essentiellement au coût complet reconstitué des diagnostics effectués par l'INRAP, **ne prend pas en compte** :

- le coût des diagnostics relatifs aux conventions signées à l'époque de l'AFAN, qui peuvent être considérés comme résiduels à partir de 2005¹⁰ ;
- le financement du **déficit des opérations réalisées dans le cadre des régimes législatifs antérieurs**. En effet, ces déficits, actuellement comblés en grande partie par le produit de la redevance d'archéologie préventive, **doivent être apurés par un financement distinct de la RAP et imputés sur le budget de l'État** ;

⁹ En novembre 2005, le montant des remboursements de travaux de fouilles que le FNAP doit effectuer s'élève à 11 M€, soit une moyenne de 5,5 M€ par an. Cette évaluation s'appuie sur l'hypothèse de financements réservés aux prises en charge obligatoires. Par ailleurs, l'évaluation ci-dessus prend en compte les montants de redevance affectés aux services archéologiques des collectivités locales, fournis par le ministère de la culture (260 K€ en 2004 et 448 K€ en 2005).

¹⁰ L'INRAP n'a par ailleurs pas pu fournir de données précises concernant le coût de ces opérations de diagnostic.

- le financement des **activités de « recherche » de l'INRAP**, qui englobent les activités scientifiques hors diagnostics, fouilles et études « post fouilles »¹¹. En effet, **ces activités**, qui entrent dans la mission de l'INRAP en tant qu'établissement de recherche, **se rattachent à la politique générale de l'archéologie et ne doivent pas être imputées aux aménageurs**. Il incombe par conséquent à l'État de fixer le montant des crédits budgétaires correspondants et la répartition des dotations entre le ministère de la culture et le ministère de la recherche.

Quel que soit le produit de la redevance, **une contribution de l'État au financement de l'archéologie préventive est par conséquent nécessaire**, ne serait-ce que pour la prise en charge des dépenses de recherche, d'un montant actuellement limité (v. le rapport d'audit de modernisation relatif à l'INRAP) et pour le financement du déficit engendré par les opérations relatives aux régimes législatifs antérieurs. **Le niveau de cette contribution doit être inscrit en loi de finances** dans les dotations des programmes relevant des ministères assurant la tutelle de l'INRAP, en fonction des choix effectués en matière d'archéologie préventive.

Indépendamment des mesures mentionnées dans le rapport relatif à l'INRAP, qui visent à assurer l'équilibre financier des opérations de l'institut, l'État, notamment le ministère de la culture, doit veiller à maîtriser l'écart éventuel entre les dépenses des opérateurs et les recettes fournies par la redevance par **l'amélioration de la liquidation et du recouvrement de la redevance** et par la **maîtrise des prescriptions émises par les DRAC**.

II. IL EST EN REVANCHE URGENT D'AMELIORER LES CONDITIONS DE LIQUIDATION DE LA REDEVANCE

A. La liquidation de la RAP dans le réseau des DRAC doit être rendue plus efficace

1. La procédure de liquidation de la redevance doit être organisée de façon plus rigoureuse

Après l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2003, les DRAC se sont organisées sans qu'il y ait eu de pilotage pour la liquidation de la redevance, ce qui explique les **résultats inégaux** observés entre les différentes régions. Aucun titre de recette n'avait été émis en septembre 2005 dans quatre régions métropolitaines (Alsace, Auvergne, Bourgogne, Corse), et les montants ordonnancés sont très variables selon les services. En l'absence de schéma d'organisation structuré, l'efficacité de la procédure de liquidation dépend de l'implication des agents, en particulier des conservateurs régionaux placés à la tête des services régionaux d'archéologie (SRA) des DRAC.

Les retards enregistrés ont conduit le directeur de l'architecture et du patrimoine à demander à tous les directeurs régionaux, par une **instruction du 4 avril 2005**, de désigner un responsable au sein des services d'administration générale et un correspondant dans les SRA. Cette identification de référents dans les DRAC, qui constitue l'ébauche d'un schéma commun d'organisation, s'est accompagnée de la diffusion d'un logiciel spécialisé et de l'organisation de deux journées de formation organisées par la sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information, pour les utilisateurs du logiciel.

¹¹ Participation à des colloques internationaux ou organisation de ceux-ci, documents de communication, ouvrages scientifiques généraux ou documents de vulgarisation non liés à une opération déterminée, etc.

La mobilisation des services demeure néanmoins variable selon les DRAC. L'efficacité de la procédure repose encore trop souvent sur l'effort d'agents isolés effectuant la totalité du travail de liquidation, alors que seule la mobilisation de la totalité des archéologues peut permettre une rationalisation du travail. En effet, il est indispensable qu'il n'y ait aucune perte d'information entre l'instruction scientifique des dossiers dans le cadre des études d'impact et la liquidation de la redevance, qui intervient ultérieurement. Il est donc important que la connaissance accumulée lors de la première instruction des dossiers soit conservée pour faciliter la liquidation de la redevance, ce qui **suppose que les agents chargés de l'examen archéologique des dossiers participent à la liquidation de la RAP.** Si l'ordonnancement lui-même peut être effectué par les agents de l'administration générale, **c'est aux archéologues des SRA qu'il convient de confier l'établissement de l'assiette de l'impôt.** En effet, la liquidation de la redevance nécessite une connaissance approfondie des dossiers. Par ailleurs, le calcul de l'assiette de la RAP doit s'appuyer sur des échanges d'information avec les aménageurs, ce qui relève de l'activité quotidienne des archéologues et non de celle des agents des services administratifs des SRA.

La mobilisation des **conservateurs régionaux de l'archéologie**, sous l'autorité du directeur régional, constitue l'élément déterminant pour atteindre l'objectif visé. La mission a en effet pu constater que la liquidation de la redevance suscite peu d'intérêt, les agents préférant se consacrer aux activités scientifiques. Une certaine appréhension demeure également face aux risques de contentieux. Au total, cependant, une sensibilisation croissante des personnels à la nécessité de procéder rapidement à la liquidation des dossiers est perceptible dans la plupart des régions. Il est donc **nécessaire que l'effort soit étendu à toutes les directions régionales.** La mission recommande en particulier de généraliser les bonnes pratiques observées dans les régions qui ont commencé le plus tôt l'instruction des dossiers.

2. La liquidation doit porter sur l'ensemble des types de travaux

L'article L. 524-7 du code du patrimoine dispose que l'ensemble des projets soumis à la réalisation d'une étude d'impact sont assujettis. La liste des travaux concernés est mentionnée à l'article R. 122-5 du code de l'environnement¹². Ces travaux sont de nature très diverse : voirie, installations classées, réservoirs de stockage, voies navigables, etc. Or, dans la plupart des régions, **plusieurs catégories de travaux n'ont donné lieu à l'émission d'aucun titre de recette.** L'extension de la procédure d'instruction à **l'ensemble des travaux visés par le code du patrimoine doit par conséquent constituer un objectif prioritaire** pour les services, aussi bien pour des raisons d'augmentation des recettes, et donc de moindre nécessité d'appel au budget de l'État, que d'équité entre contribuables et entre types d'aménagements.

C'est pourquoi les **directeurs régionaux des affaires culturelles** doivent :

- d'une part, **faciliter le rassemblement de l'information** nécessaire à la liquidation de la RAP, pour tous les types de projet d'aménagements (v. ci-dessous). Cela suppose qu'ils assurent la coordination avec les autres services déconcentrés de l'État et avec les préfetures ;
- d'autre part, **s'assurer de la bonne liquidation de la redevance, en faisant régulièrement le point** avec le responsable du service des affaires générales et avec le conservateur régional d'archéologie et le correspondant RAP du SRA.

3. L'efficacité de la liquidation repose sur la précision des consignes données aux services et la mobilisation de tous les outils nécessaires à la liquidation de l'impôt

L'amélioration de la liquidation de la RAP suppose une meilleure collecte des données disponibles au sein des administrations. Cette centralisation ne peut être efficace que si **l'échange d'informations est simplifié au maximum :**

- **une liste des travaux imposables** au titre de la RAP doit être établie et diffusée. En effet, les articles du code de l'environnement ne sont pas adaptés au travail demandé

¹² Une liste de ces travaux est proposée dans l'annexe jointe au rapport.

aux services. Cette liste doit être complète, pour permettre la liquidation de l'ensemble des types de dossiers, et aisément compréhensible, pour permettre une utilisation immédiate ;

- cette liste doit identifier précisément, **pour chaque catégorie de travaux**, la **nature du fait générateur** et les **sources de renseignements** concernant la base imposable¹³. Comme il a été mentionné, ces éléments sont essentiels au calcul de l'assiette de la redevance ;
- **les règles de taxation** applicables pour chaque type de travaux **doivent être précisées par circulaire**, comme cela existe déjà pour les grandes infrastructures linéaires¹⁴. Il est indispensable que ces textes, qui serviront de référence aux services, précisent tous les éléments juridiques et techniques nécessaires, et en particulier la nature des documents ou des renseignements à exiger. La préparation de ces textes, qui nécessite une concertation entre le ministère de la culture et les ministères compétents au plan technique, doit être entreprise sans délai, à peine de retarder la mise en liquidation des dossiers ;
- les données connues des **services des préfetures**, qui centralisent un grand nombre de renseignements relatifs aux études d'impact, doivent être communiquées aux DRAC de façon régulière¹⁵. En effet, le rôle central des préfetures est renforcé depuis l'entrée en vigueur de la **loi n°2005-1319 du 26/10/05**, reprise à l'article L. 524-12 du code du patrimoine, qui oblige l'autorité compétente pour autoriser des travaux soumis à étude d'impact à consulter l'État pour avis¹⁶. Les renseignements concernés et leur mode de transmission doivent préalablement être identifiés au plan national. Par la suite, les contacts doivent être établis en fonction de l'organisation des services au plan régional. En ce qui concerne les affouillements et exhaussements de sols prévus à l'article L. 422-3-1 du code de l'urbanisme, l'échange d'information doit être établi entre les préfetures de région et les DRAC ;
- l'action de communication à mener auprès des collectivités locales doit être effectuée sous la responsabilité des **préfets de région** ;
- lorsque le **calcul de l'assiette** de la redevance ne pourra pas être effectué d'après les données obtenues auprès des administrations, il conviendra de s'appuyer sur les données déclaratives fournies par les aménageurs. C'est pourquoi **l'organisation de réunions avec les aménageurs** est souhaitable pour la liquidation des dossiers les plus complexes.

Dans un premier temps, la diffusion des **bonnes pratiques** existantes devrait permettre aux services de se familiariser avec les méthodes les plus efficaces, afin de mieux préparer l'exploitation des données fournies par les administrations.

A partir du deuxième semestre 2006, le travail des DRAC devrait être facilité par la mise en service du fichier départemental des études d'impact. Librement consultable sur Internet, celui-ci devrait recenser, pour chaque département, l'ensemble des études d'impact réalisées, et mentionner des données utiles à la liquidation de la RAP, telles que les références du maître de l'ouvrage, la date de dépôt de l'étude et l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation.

¹³ L'annexe jointe au rapport fournit, en ce qui concerne les travaux des collectivités locales et les installations classées, des éléments destinés à faciliter la recherche d'information par les services des DRAC.

¹⁴ Circulaire conjointe du ministère de la culture et du ministère des transports et de l'équipement du 24 novembre 2004.

¹⁵ Il s'agit notamment des documents techniques qui précisent le contenu des déclarations d'utilité publique et les autorisations relatives aux installations classées.

¹⁶ Texte repris à l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

B. Il convient également de rationaliser la liquidation de la RAP assise sur les constructions

1. La procédure de liquidation doit être simplifiée et rationalisée

Pour simplifier au maximum la liquidation de la redevance d'archéologie préventive, la voie la plus facile consisterait à rendre son assiette semblable à celle de la taxe locale d'équipement (TLE) ou d'une taxe d'urbanisme liée à la TLE, comme la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TDCAUE). Cette mesure permettrait aux services ordonnateurs d'émettre simultanément les deux taxes, ce qui présenterait l'avantage de réduire les coûts de gestion et de présenter un avis d'imposition unique. **L'alignement de l'assiette de la RAP sur celle d'une taxe d'urbanisme déjà existante n'est cependant pas souhaitable** pour plusieurs raisons :

- les collectivités publiques ne sont pas redevables de la TLE ni de la TDCAUE, ce qui ne peut se justifier pour la redevance d'archéologie préventive, en vertu du principe « aménageur-payeur » ;
- la TLE et la TDCAUE ne relèvent pas de l'État et ne sont donc pas prélevées sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la TDCAUE n'est pas perçue par l'ensemble des communes de dix-sept départements.

En outre, le paiement de la TLE et de la TDCAUE est effectué entre dix-huit et trente-six mois après la délivrance du permis de construire, alors que le paiement de la RAP est exigible à la fin du mois qui suit l'ordonnancement de la redevance. Même en cas d'ordonnancement simultané de la RAP et de l'une de ces taxes, par conséquent, le titre de recette devrait être envoyé au redevable à des dates distinctes.

Des mesures de simplification plus limitées peuvent toutefois être décidées, sans modifier les caractéristiques essentielles du dispositif actuel¹⁷ :

- des **normes communes** devraient être mises en place pour faciliter l'**échange des informations** entre les services instructeurs des autorisations d'urbanisme (DDE et communes), les services ordonnateurs des taxes d'urbanisme et de la RAP et les trésoreries générales. En effet, comme il avait été souligné lors des réflexions conduites sur la taxe locale d'équipement, l'hétérogénéité des documents issus des différents services ordonnateurs, en particulier des communes, crée des difficultés pour les trésoreries générales ;
- les **logiciels d'instruction** devront être revus à l'occasion de la réforme du permis de construire. Il sera ainsi possible de mieux gérer cette activité, d'établir un suivi de la liquidation et de mieux organiser les contrôles nécessaires. En effet, le logiciel utilisé actuellement (WinADS) était essentiellement conçu comme un outil de gestion des autorisations d'urbanisme et non comme un outil de suivi et de contrôle ;
- pour accélérer l'instruction des demandes de dégrèvement, il est souhaitable de **permettre au service ordonnateur de procéder directement aux dégrèvements**, comme cela se fait pour la taxe locale d'équipement. La législation actuelle contraint en effet le service liquidateur à obtenir l'avis conforme de l'INRAP, saisi par l'intermédiaire de la DRAC. Cette disposition, qui vise à garantir que le dégrèvement n'est pas effectué alors que l'INRAP est intervenu, est dans la pratique une source inutile de complexité, depuis que le paiement de la redevance est indépendant des opérations réellement effectuées. Cette mesure de simplification implique une intervention de **niveau législatif**.

¹⁷ Ces modifications doivent intervenir au plus tôt, et si possible être pleinement applicables dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance prévue pour la réforme des textes sur les permis de construire, dont la date prévue est le 1^{er} juillet 2007.

2. Par souci d'efficacité, l'ordonnancement de l'ensemble des dossiers devrait être assuré par les DDE

La législation actuelle prévoit que les communes qui le souhaitent peuvent ordonnancer les taxes d'urbanisme par délégation du préfet. Cette compétence leur est conférée par arrêté préfectoral. Les collectivités concernées peuvent également ordonnancer la redevance d'archéologie préventive¹⁸.

Cette compétence n'a cependant pas été complètement mise en œuvre et beaucoup de communes n'ont pas encore émis de titres de recette. La mission a pu constater au cours de ses déplacements que, dans certains cas, les dossiers avaient été liquidés, mais que les titres de recette n'avaient pas été transmis aux comptes publics.

L'ordonnancement des dossiers de redevance d'archéologie préventive ne présente pas pour les collectivités le même intérêt que les taxes d'urbanisme, dans la mesure où le produit de la redevance ne leur est pas affecté, sauf lorsqu'elles sont dotées d'un service d'archéologie. De plus, les collectivités chargées de l'ordonnancement de la redevance sont fréquemment en position de redevables, en tant que maîtres d'ouvrage. Le bon accomplissement de cette tâche supposerait la mise en place de contrôles réguliers par les services de l'État. Dans ces conditions, il apparaît **plus rationnel que la liquidation de l'ensemble des dossiers soit réalisée par les services du ministère de l'équipement.**

C. Certaines modifications législatives mineures seraient souhaitables

Plusieurs modifications législatives ont été proposées *supra* :

- l'assujettissement à la redevance des zones d'aménagement concerté et des lotissements d'une surface supérieure à un seuil déterminé, sur la base d'un taux réduit forfaitaire pour tenir compte des seules surfaces non affectées à des lots constructibles ;
- la prise en charge des dégrèvements par les services ordonnateurs de la redevance, sans avis préalable nécessaire du préfet de région et de l'INRAP.

Par ailleurs, l'exonération de redevance prévue pour les **personnes physiques construisant leur logement** n'a pas de justification économique ou sociale, dans la mesure où les logements d'une surface hors œuvre nette inférieure à 1 000 m² ne sont pas imposés. L'exonération ne concerne donc que les personnes projetant de construire des logements pour une surface supérieure à ce seuil, pour qui le paiement de la redevance ne constitue qu'une faible part du coût de l'opération. La mission propose par conséquent que l'exonération prévue à l'article L. 524-3 du code du patrimoine soit supprimée.

L'article L. 524-14 du code du patrimoine **investit le FNAP d'une double mission** : prendre en charge le coût des opérations de fouille effectuées préalablement aux travaux induits par la construction de logements sociaux et de logements individuels, d'une part ; accorder des subventions visant à faciliter l'aménagement du territoire, d'autre part.

La mission a souligné dans sa note d'étape remise en juillet 2005 et dans l'audit de modernisation relatif à l'INRAP les risques de déséquilibre financier qui résultent :

- d'une part, du prélèvement de 30 % du produit de la redevance pour le financement du FNAP ;
- d'autre part, de l'augmentation, difficile à maîtriser, du montant des prises en charge obligatoires (hors subventions laissées à l'appréciation de l'autorité administrative) de travaux de fouille par le FNAP.

¹⁸ Ces communes étaient au nombre de 231 en septembre 2005.

Dans ces conditions, la mission considère que la possibilité donnée à l'autorité administrative de subventionner des opérations d'aménagement par prélèvement sur la trésorerie du FNAP fait courir un risque financier excessif au fonds. **Il est donc proposé de réserver l'emploi des crédits du fonds au remboursement des fouilles induites par les travaux de construction de logements sociaux et, éventuellement, des particuliers pour eux-mêmes.** Il est donc logique de supprimer, à l'article L. 524-14 du code du patrimoine, la référence à la part de 30 % minimum du produit de la redevance qui doit être réservée au FNAP.

III. A PLUS LONG TERME, LE MODE DE CALCUL DE LA REDEVANCE D'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE DEVRA ETRE RE-EXAMINE EN CAS DE REFORME DE LA TAXE LOCALE D'EQUIPEMENT

La taxe locale d'équipement et les taxes qui lui sont rattachées font l'objet d'une réflexion visant à remédier aux difficultés engendrées par la complexité de leur gestion. Le caractère tardif et fractionné du paiement, la fréquence des modifications de l'assiette intervenant après le fait générateur et les difficultés de recouvrement liées à la multiplicité des entités chargées de l'ordonnancement constituent les principaux thèmes de cette réflexion.

Le calcul de l'assiette de la redevance d'archéologie préventive liée aux constructions dépendra des décisions qui seront prises concernant la TLE. En effet, l'enjeu financier représenté par la RAP, très faible en comparaison de la TLE et des taxes qui lui sont rattachées¹⁹, **est insuffisant pour justifier le maintien du mode de calcul actuel en cas de modification du mode de calcul retenu pour la TLE.**

Il conviendra par conséquent de ré-examiner le mode de calcul de la redevance, et en particulier les modalités de son rattachement à la TLE, lorsque les conclusions de la réflexion sur les taxes d'urbanisme auront été arrêtées. A cette occasion, la possibilité de simplifier la liquidation de la redevance par rapprochement de son assiette avec celle d'une autre taxe devra être examinée.

¹⁹ L'ensemble représente environ 530 M€.

CONCLUSION

La mission propose à ce stade de ne pas revenir sur les principales caractéristiques du système en vigueur :

- séparation de l'assiette de la redevance d'archéologie préventive en deux parties distinctes, l'une fondée sur la surface au sol des travaux, l'autre sur la surface hors œuvre nette des constructions ;
- gestion de la redevance répartie entre trois ministères : ministère de la culture et ministère de l'équipement pour la liquidation et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour le recouvrement.

Ces caractéristiques engendrent une complexité certaine, déjà analysée dans plusieurs rapports administratifs et, en juin 2005, dans un rapport de la commission des finances du Sénat consacré à l'archéologie préventive.

Toutefois, les mesures de simplification envisageables conduisent toutes à des remises en cause difficilement acceptables des principes sur lesquels se fondent l'acceptabilité et la viabilité du dispositif. Il semble donc plus pertinent de stabiliser le dispositif actuel, en simplifiant et en rationalisant autant que possible les procédures. La mission a dans ce but proposé quelques modifications législatives qui n'altèrent pas l'équilibre du dispositif actuel.

Les administrations impliquées dans la gestion de la redevance doivent poursuivre l'effort accompli, en particulier depuis le début de l'année 2005. L'augmentation sensible des ordonnancements émis au cours des troisième et quatrième trimestres 2005 constitue à cet égard un résultat encourageant.

Étant donné la contribution importante de la redevance au financement de l'archéologie préventive, il est légitime que l'effort de mobilisation concerne toutes les administrations : DRAC, DDE et services des collectivités locales. Par ailleurs, le montant du produit de la redevance et par suite le volume des financements consacrés à l'archéologie préventive dépendent directement de la rationalisation des procédures de liquidation opérées dans les DRAC.

La redevance n'a toutefois pas vocation à financer l'ensemble de l'archéologie préventive, en ce qui concerne les activités autres que les diagnostics et fouilles. Pour ces activités, il revient à l'État, notamment au ministère de la culture, de définir les objectifs et de prévoir les financements correspondants sur les crédits ouverts à son budget. L'État doit également combler les déficits enregistrés sur les opérations accomplies avant l'institution de la redevance d'archéologie préventive.

Fait à Paris, le 12 décembre 2005.

Les inspecteurs des finances,

L'inspecteur général de l'administration
des affaires culturelles,

Maxence LANGLOIS-BERTHELOT

Patrick OLIVIER

Emmanuel PITRON

L'ingénieur général des ponts et chaussées,

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,

François LENOËL

Nicole BRIOT

ANNEXE

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LA RAP « ETUDE D'IMPACT » ET AFFOUILLEMENTS

I. A MODE DE LIQUIDATION INCHANGE, LE POTENTIEL FISCAL DE LA RAP « ETUDES D'IMPACT » PEUT ETRE ESTIME A ENVIRON 25 M€.....	1
A. LES MONTANTS ORDONNANCES ENTRE NOVEMBRE 2003 ET AOUT 2005 S'ELEVENT A ENVIRON 25 M€.....	1
B. LES RESTES A ORDONNANCER PEUVENT ETRE EVALUES A 19,3 M€, CE QUI PERMET D'EVALUER LE POTENTIEL FISCAL ANNUEL DE LA RAP LIQUIDEE PAR LES DRAC A ENVIRON 24,5 M€, DANS LES CONDITIONS ACTUELLES DE LIQUIDATION	2
II. LA LIQUIDATION DE LA RAP DOIT ETRE RATIONALISEE.....	3
A. LES DRAC SONT INEGALEMENT MOBILISEES	3
B. L'AUGMENTATION DU PRODUIT DE LA RAP REPOSE SUR UNE MEILLEURE EXPLOITATION DE L'INFORMATION.....	5

DEUXIEME PARTIE : LA RAP « CONSTRUCTION »

TROISIEME PARTIE : LE RECOUVREMENT

I. LE TAUX RECOUVREMENT, QUI CROIT REGULIEREMENT, ATTEINT 50 % EN SEPTEMBRE 2005	13
A. LE TAUX DE RECOUVREMENT DE LA RAP « «ETUDES D'IMPACT » ATTEINT 75%.....	13
B. LE TAUX DE RECOUVREMENT DE LA RAP « CONSTRUCTION », QUI CROIT REGULIEREMENT, EST INFERIEUR A 40 %	13
II. LES RETARDS DE RECOUVREMENT DE LA REDEVANCE S'EXPLIQUENT PAR LE CARACTERE RECENT ET COMPLEXE DE LA LEGISLATION, AINSI QUE PAR LA FAIBLESSE DES ENJEUX FINANCIERS	14

PREMIERE PARTIE : LA RAP « ETUDES D'IMPACT » ET AFFOUILLEMENTS

IV. A MODE DE LIQUIDATION INCHANGE, LE POTENTIEL FISCAL DE LA RAP « ETUDES D'IMPACT » PEUT ETRE ESTIME A ENVIRON 25 M€

A. Les montants ordonnancés entre novembre 2003 et août 2005 s'élèvent à environ 25 M€

a) Les prises en charges s'élevaient à un peu moins de 25 M€ en août 2005

Les montants liquidés dans le réseau des DRAC peuvent être suivis à l'aide du fichier des prises en charge de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et des données issues du logiciel de gestion mis en place par la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture (DAPA) :

- le **fichier de la DGCP** mentionne les montants mensuels des prises en charge par les comptables publics des titres de recettes émis par les DRAC²⁰. Les données ne mentionnent que la somme des prises en charge mensuelles, si bien qu'il n'est pas possible de comparer les montants des prises en charge et des titres de recettes. Par ailleurs, il convient de noter que l'ensemble des dossiers n'a pas été ordonnancé ;
- le **logiciel de gestion de la DAPA**, mis en place progressivement à partir du début de l'année 2005, fournit les montants des ordonnancements mensuels. Le logiciel permet de distinguer les dossiers par nature. Cependant, les résultats ne sont pas exhaustifs, certaines DRAC n'utilisant pas encore le logiciel.

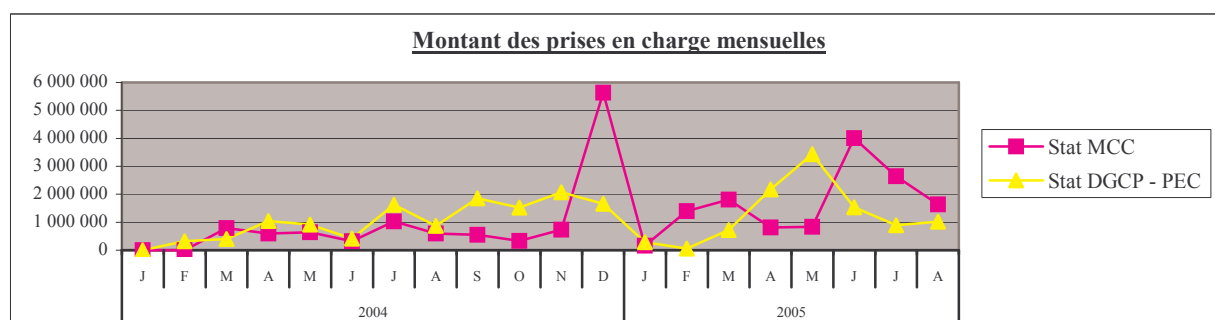
Par ailleurs, la mission a effectué une enquête auprès de l'ensemble des DRAC.

Les prises en charge mensuelles sont présentées ci-dessous.

RAP	Année 2004 (K€)												Année 2005											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	
DAPA	0	0	794	599	645	318	1 027	591	552	334	738	5 633	163	1 398	1 805	816	841	4 009	2 649	1 634	3 020	5 750	7560	
DGCP	0	325	404	1 042	914	408	1 626	874	1 851	1 522	2 077	1 664	285	62	717	2 173	3 432	1 535	894	1 016	/	/	/	

Source : DGCP, DAPA.

De fortes variations sont constatées dans les montants de prises en charge mensuelles, comme il apparaît dans la courbe ci-dessous.



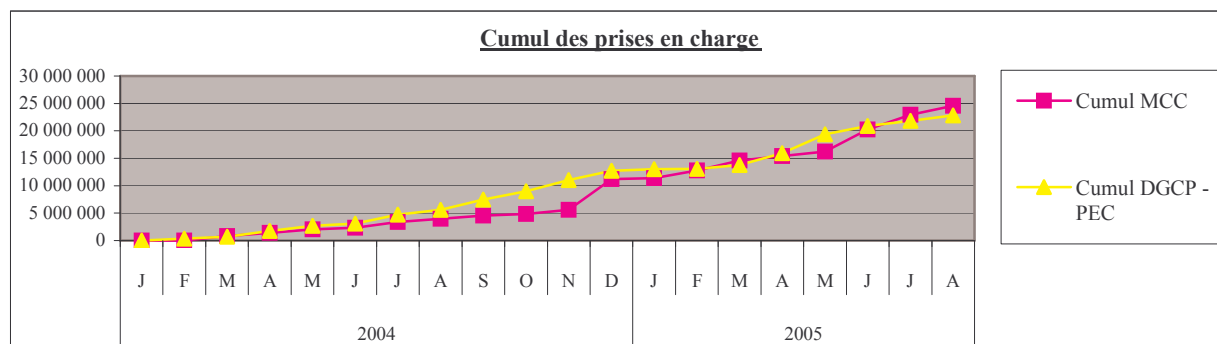
Les écarts entre les résultats résultent des différences de dates d'enregistrement. En particulier, des vérifications sont effectuées avant saisie des montants prise en charge dans le logiciel comptable.

²⁰ L'arrêté du 26 septembre 2005, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, publié le 18 octobre 2005, prévoit la mise en place d'un traitement informatisé spécialisé pour le recouvrement de la RAP. Jusqu'alors, le traitement était effectué sur les applications locales des postes spécialisés (dont le nombre est d'environ 120).

Les résultats cumulés depuis le début du dispositif présentent toutefois un écart relativement faible (9 %) entre les deux sources de données, comme il apparaît dans les tableaux et le graphique ci-dessous :

RAP	Année 2004 (K€)												Année 2005 (K€)							
	Jan.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août
DAPA	0	0	794	1 393	2 038	2 356	3 383	3 974	4 526	4 860	5 598	11 231	11 393	12 792	14 597	15 413	16 254	20 263	22 912	24 547
DGCP	0	325	729	1 771	2 685	3 093	4 719	5 593	7 444	8 966	11 043	12 707	12 991	13 053	13 770	15 943	19 375	20 910	21 804	22 821

Source : DGCP, DAPA.



Ces résultats présentent également un faible écart avec les données fournies par les DRAC, qui présentent un total des ordonnancements de **25,6 M€** au 31 août 2005 (v. *infra*).

b) Les demandes volontaires de diagnostic représentent près des trois quarts des ordonnancements

Les montants ordonnancés en 2004 et jusqu'au 31 août 2005 sont retracés par type de travaux dans le tableau ci-dessous.

Type de dossier	Cumul 2004 (€)	Cumul 2005 au 31/08/05 (€)	Cumul général (€)	%
Demandes volontaires de diagnostic	8 445 020	6 486 790	14 931 810	72%
Études d'impact (autres que mines et carrières)	1 326 796	960 114	2 286 910	11%
Carrières	359 084	407 746	766 830	4%
Zones d'aménagement concerté (ZAC)	665 179	174 457	839 636	4%
Déclarations d'utilité publique (DUP)	29 915	800 056	829 971	4%
Déclarations d'affouillement	0	29 340	29 340	0%
Autres ²¹	0	1 153 436	1 153 436	6%
Total	10 825 994	10 011 939	20 837 933	

Source : DAPA.

On constate en particulier que **les demandes volontaires de diagnostics** représentent **près des trois quarts (72 %)** des ordonnancements.

B. Les restes à ordonnancer peuvent être évalués à 19,3 M€, ce qui permet d'évaluer le potentiel fiscal annuel de la RAP liquidée par les DRAC à environ 24,5 M€, dans les conditions actuelles de liquidation

L'enquête effectuée auprès des DRAC permet d'estimer les **montants restant à liquider** sur les dossiers dont les faits générateurs sont antérieurs au 31 août 2005. Les résultats ne sont cependant complets que pour les demandes volontaires de diagnostics, dont les surfaces sont connues. Pour les autres types de dossiers restant à liquider, et notamment pour les installations classées, en revanche, l'assiette de l'impôt n'a pas toujours pu être établie par les services.

Le tableau suivant présente, au 31 août 2005, les résultats cumulés depuis la mise en place de la redevance. Les montants correspondant aux demandes volontaires de diagnostics sont identifiés dans une colonne particulière.

²¹ Il s'agit de travaux de nature diverse, en particulier de petits travaux de voirie des collectivités locales.

DRAC	Liquidée (€)	DVD à liquider (€)	Total à liquider (DVD et autres) (€)	% non liquidé	% DVD / non liquidé
Franche Comté	3 092 720	937 056	937 056 (DVD) + autres : surfaces inconnues	23%	100%
Midi-Pyrénées	125 732	705 016	705 016	84%	100%
Aquitaine	210 193	56 079	57 786	24%	97%
Languedoc-Rous	1 673 612	384 310	384 310 (DVD) + autres : surfaces inconnues	19%	100%
Bretagne	302 742	1 336 103	1 922 165	86%	70%
Pays de Loire	4 282 475	140 000	560 000	12%	23%
Centre	2 842 086	4 634 275	5 710 458	67%	81%
Champagne-Ardenne	1 088 148	796 772	796 772	42%	100%
Lorraine	1 084 949	169 387	169 387	14%	100%
Nord Pas-de-Calais	1 306 244	1 014 621	1 014 621	44%	100%
Auvergne	0	Surfaces non connues	Surfaces non connues	100%	-
Alsace	0	40 643	40 643 (DVD) + autres : surfaces inconnues		100%
Rhône-Alpes	606 773	0	Autres dossiers : surfaces inconnues	0%	0%
Ile de France	2 654 339	583 956	2 215 143	45%	26%
Haute Normandie	499 284	295 821	470 975	49%	63%
Picardie	1 488 990	1 201 876	1 607 184	52%	75%
Poitou-Charente	2 036 556	285 126	285 126 (DVD) + autres : surfaces inconnues	12%	100%
Limousin	21 696	76 699	380 024	95%	20%
PACA	811 258	0	309 431	28%	0%
Basse Normandie	1 491 703	0	124 309	8%	0%
Corse	0	0	770 164	100%	0%
Bourgogne	0	174 468	835 903	100%	21%
Total	25 619 500	12 832 208	19 296 473	41%	72%

Source : réponses des DRAC au questionnaires de la mission.

Les montants déjà liquidés s'élèvent à 25,6 M€ et les montants restant à liquider sont estimés à 19,3 M€, soit 43 % du montant total. Ces résultats permettent d'évaluer **le potentiel fiscal de la redevance** à 44,9 M€ sur la période, soit **24,5 M€ sur une année complète**²².

Ce montant représente toutefois le potentiel minimum, représentatif du montant des ordonnancements qui doivent être réalisés à **court terme**. Il ne tient pas compte des dossiers dont les surfaces étaient inconnues des services à la date de l'enquête. Parmi ces derniers, **certains doivent être liquidés rapidement** par les services, en interrogeant les aménageurs ou les administrations gestionnaires, alors que **d'autres ne pourront pas être instruits immédiatement**. C'est en particulier le cas lorsqu'il est nécessaire de demander aux aménageurs de procéder à des investigations supplémentaires pour établir les surfaces visées par la réglementation, ou lorsque les surfaces sont difficiles à établir avant le commencement des travaux, ce qui est fréquent pour les opérations effectuées par tranches successives dont les emprises sont déterminées à mesure de la progression des travaux.

V. LA LIQUIDATION DE LA RAP DOIT ETRE RATIONALISEE

A. Les DRAC sont inégalement mobilisées

Les conditions dans lesquelles la redevance est ordonnancée sont spécifiques à chaque DRAC, aucune instruction n'ayant été donnée par le ministère concernant l'organisation du circuit de liquidation dans les services déconcentrés²³. Il en découle des **situations fortement contrastées**, certains services ayant commencé à instruire les dossiers dès le début de l'année 2004, tandis que d'autres DRAC n'avaient pas débuté la mise en liquidation des dossiers en octobre 2005.

Les difficultés rencontrées par les services sont rappelées dans la note d'étape du 29 juillet 2005. Elles résultent pour l'essentiel de la difficulté qu'il y a à rassembler les renseignements relatifs aux faits générateurs et à l'assiette de la RAP, représentée par la surface au sol des travaux.

²² Soit 44 915 973 € * (12 / 22) mois. Cette estimation peut être rapprochée de celle du cabinet « Conjuguer », qui évaluait le potentiel fiscal annuel à 27,8 M€.

²³ L'instruction du 4 avril 2005 demande aux services de nommer des agents référents, mais n'explicite pas un mode d'organisation particulier pour l'instruction des dossiers en ce qui concerne la liquidation de l'impôt.

Le tableau suivant retrace, pour chaque DRAC, les observations de la mission se rapportant à l'état des ordonnancements **au 31 août 2005**.

Région	Observations
Alsace	• Aucun titre de recette n'a été émis.
	• Les seuls dossiers mentionnés comme devant être liquidés sont des demandes volontaires de diagnostic. Les autres types de dossiers (ICPE, travaux routiers, canalisations, etc.) ne sont pour l'instant pas pris en compte.
Bretagne	• Les montants déjà liquidés sont faibles, compte tenu du dynamisme économique de la région et du nombre élevé d'installations classées. On relève au total un retard important dans la mise en place du dispositif de liquidation.
Aquitaine	• La DRAC liquide peu de dossiers hormis les demandes volontaires de diagnostic (93 % des dossiers restant à liquider). Le montant total des titres de recette émis est faible comparé aux autres régions.
Auvergne	• Aucun titre de recette n'a été émis.
	• La DRAC ne dispose d'aucune liste des dossiers à liquider.
Basse Normandie	• La liquidation a débuté au début de l'année 2004. L'instruction des dossiers est supervisée par le conservateur régional. Les services des préfectures et la DRIRE sont consultées par la DRAC pour certains dossiers. Les conseils généraux sont également consultés.
	• L'ensemble des DVD sont liquidées.
Bourgogne	• Aucun titre de recette n'a été émis.
Centre	• Le dynamisme de l'aménagement engendre des titres de recette de montant important.
	• Le montant des demandes volontaires de diagnostic non liquidées est important (4,6 M€).
Champagne-Ardenne	• Les seuls dossiers prévus pour la liquidation sont des demandes volontaires de diagnostic.
	• Le montant des demandes volontaires de diagnostic non liquidées est important (800 K€).
Corse	• Aucun titre de recette n'a été émis.
Franche Comté	• Un seul titre de recette n'a été émis (pour un montant important). Hormis ce dossier de linéaire TGV, le service n'a pas entamé la liquidation des dossiers.
	• Le montant des demandes volontaires de diagnostic non liquidées est important (900 K€).
Haute Normandie	• Aucun dossier n'a été liquidé entre août 2004 et août 2005.
	• Le montant total des titres de recette émis est faible comparé aux autres régions. Peu de démarches sont entreprises auprès des services instructeurs pour recueillir l'information disponible : bien que le conservateur régional participe à la commission d'autorisation des carrières, les dossiers de carrières n'ont pas été liquidés, par défaut d'information sur les surfaces servant de base à la RAP ; les dossiers d'installations classées et de linéaires ne sont pas instruits.
Île de France	• La liquidation a débuté au début de l'année 2004. Cependant, la majorité des dossiers instruits sont des demandes volontaires de diagnostic.
	• Le montant des demandes volontaires de diagnostic non liquidées est important (600 K€).
Languedoc-Roussillon	• Seules les demandes volontaires de diagnostic sont liquidées. Une quarantaine de dossiers d'étude d'impact a pourtant été transmise au service.
Limousin	• Aucun titre de recette n'a été émis avant 2005. Au total, le montant total des titres de recette émis est faible.
Lorraine	• Les liquidations ont débuté en 2004, mais l'agent chargé de la procédure n'a pas été remplacé après août 2004, si bien qu' aucun titre n'a été émis depuis lors.
	• Seules les demandes volontaires de diagnostic sont liquidées. Les autres types de dossiers (ICPE, travaux routiers, canalisations, etc.) ne sont pour l'instant pas pris en compte.
Midi-Pyrénées	• Le montant total des titres de recette émis est faible, signalant un retard dans le démarrage du travail de liquidation.
	• L'ensemble des dossiers restant à liquider sont des demandes volontaires de diagnostic : les autres types de dossiers ne sont pas l'objet de démarches actives du service visant à recueillir l'information en vue de la liquidation de la RAP.
Nord Pas Calais	• Seules les demandes volontaires de diagnostic sont liquidées : les autres types de dossiers (ICPE, travaux routiers, canalisations, etc.) ne sont pas encore pris en compte.
PACA	• Le montant total des titres de recette émis est faible, comparé au montant observé dans les autres régions.
	• Toutes les demandes volontaires de diagnostic ont été liquidées. En revanche, il reste dix dossiers d'études d'impact non liquidés.
Pays de Loire	• La liquidation des dossiers a débuté rapidement en 2004 et le nombre de dossiers mis en liquidation est élevé comparé aux autres régions. Dans deux départements, une transmission automatique des autorisations d'installations classées a été mise en place, ce qui permet une instruction rationnelle.
	• Il reste un nombre important de dossiers en stock à liquider (environ soixante).
Picardie	• La liquidation de la redevance est confiée à un agent bien identifié dans la structure, ce qui garantit une meilleure efficacité. Toutefois, le nombre de dossiers restant à liquider, en particulier de demandes volontaires de diagnostics, est élevé (1,2 M€ rien que pour les DVD).

Poitou-Charente	• Seules les demandes volontaires de diagnostic et les travaux de carrières sont traités par les services. En ce qui concerne les travaux routiers, par exemple, il n'a pas été possible de définir un protocole de concertation entre les services aménageurs (de l'Etat et surtout des collectivités locales) et la DRAC.
Rhône-Alpes	• Le montant des ordonnancements paraît faible compte tenu de l'importance relative de la région. L'absence de données concernant les dossiers en cours signale des retards dans le processus de liquidation.

Source : questionnaires RAP DRAC.

Les données recueillies montrent que le mode de liquidation présente des possibilités d'amélioration dans la plupart des régions. Celles-ci sont en effet inégalement avancées. Les résultats obtenus au 31 août appellent quelques conclusions :

- il est anormal qu'**aucun titre de recette** n'ait été émis dans **quatre régions**, soit près de 20 % des cas. Plus généralement, on observe qu'**aucun titre de recette n'a été émis au cours de périodes supérieures à un an dans plusieurs autres régions** (Franche-Comté, Haute-Normandie, Limousin, Lorraine) ;
- les services liquident **peu de dossiers hors des demandes volontaires de diagnostics**. Ce constat s'explique par le fait que seuls ces dossiers sont intégralement instruits par les services, si bien qu'il est possible aux DRAC de calculer la base de la redevance sans recourir aux autres services instructeurs. Cette situation est pourtant insatisfaisante, dans la mesure où les demandes volontaires des aménageurs ne représentent qu'une part des projets assujettis à la RAP. Le principal enjeu pour les services consiste par conséquent à **élargir le périmètre des travaux soumis à redevance à l'ensemble des aménagements visés par la loi**. Par ailleurs, on observe, dans plusieurs régions, un **stock élevé de demandes volontaires de diagnostics non ordonnancées**. Cela peut s'expliquer par le souci des agents des DRAC de ne pas émettre le titre de recette avant le début de l'opération, afin de faciliter l'acceptabilité de l'impôt et de raccourcir le délai de recouvrement. Il serait cependant préférable d'émettre le titre de recette dès réception de la demande, afin de ne pas créer de difficultés de trésorerie pour les opérateurs de l'archéologie préventive, et de l'accompagner d'un courrier aux redevables expliquant que la date d'exigibilité est celle de la demande anticipée de diagnostic ;
- la mobilisation est dans la plupart des cas insuffisante et repose fréquemment sur un **faible nombre d'agents**. Ce mode d'organisation est peu adapté : d'une part, il donne lieu à des pertes d'information, lorsque l'agent qui liquide la redevance n'est pas celui qui a instruit le dossier au plan scientifique, d'autre part, il peut engendrer un arrêt des ordonnancements, lorsque le poste n'est pas pourvu.

Depuis le 31 août 2005, une augmentation sensible des montants ordonnancés est observée, d'après les résultats communiqués par le ministère de la culture. En effet, le montant cumulé depuis novembre 2003 s'élevait à 36,9 M€ au 21 novembre 2005, contre 24,6 M€ au 31 août, soit une **augmentation de 12,3 M€, supérieure à l'ensemble des ordonnancements émis en 2004, en moins de trois mois**. Par ailleurs, deux régions ont commencé à émettre des titres de recette au cours de cette période.

B. L'augmentation du produit de la RAP repose sur une meilleure exploitation de l'information

Pour améliorer l'efficacité de la liquidation à législation constante, il est nécessaire de rassembler l'ensemble des données disponibles auprès des services qui délivrent les autorisations de travaux. Une liste indicative des travaux soumis au préalable à la réalisation d'une étude d'impact selon les articles R. 122-5 et 6 du code de l'environnement est présentée ci-dessous :

	Nature des travaux
1	Aménagements fonciers agricoles et forestiers
2	Défrichements
3	Travaux d'hydraulique agricole
4	Travaux de défense contre les eaux
5	Travaux d'installation des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique

	Nature des travaux
6	Voirie routière
7	Voies ferrées
8	Remontées mécaniques
9	Aérodromes
10	Voies navigables
11	Ports fluviaux
12	Ports maritimes de commerce ou de pêche
13	Ports de plaisance
14	Travaux réalisés sur le rivage, le sol ou le sous-sol de la mer
15	Installations classées pour la protection de l'environnement
16	Stations d'épuration des eaux usées des collectivités locales
17	Réservoir de stockage d'eau
18	Canalisations d'adduction d'eau potable
19	Constructions soumises à permis de construire
20	Création de ZAC
21	Lotissements
22	Aménagement de terrains de camping et de caravanage
23	Ouverture de travaux de recherche de substances minières autres hors hydrocarbures
24	Ouverture de travaux d'exploitation de substances minières hors hydrocarbures
25	Ouverture de travaux d'exploitation de gisement d'hydrocarbures
26	Travaux de recherche et d'exploitation de gîtes géothermiques
27	Carrières
28	Stockages souterrains d'hydrocarbures et de produits chimiques
29	Stockages souterrains de gaz
30	Ouvrage de transport et de distribution d'électricité
31	Canalisations de transport de gaz
32	Canalisations de transport d'hydrocarbures
33	Canalisations de transport de produits chimiques
34	Installations nucléaires et leurs rejets d'effluents radioactifs
35	Piscicultures
36	Travaux, ouvrages et aménagements dans les espaces et milieux littoraux protégés
37	Laboratoires souterrains d'étude du stockage des déchets radioactifs
38	Installation de golfs, bases de plein air et loisirs, terrains pour sports ou loisirs motorisés
39	Éoliennes
40	Premiers boisements
41	Affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à exploitation agricole intensive
42	Autres

Source : DEEEE (ministère de l'écologie et du développement durable).

Les renseignements nécessaires aux services pour liquider la RAP doivent être explicités pour chaque catégorie de travaux. Les principaux éléments concernent la **nature du fait générateur** et les moyens d'obtenir les renseignements relatifs à la **surface au sol** des travaux.

En ce qui concerne l'**identification du fait générateur**, il importe :

- que les services qui délivrent les permis de construire **transmettent aux DRAC la liste des dossiers imposés au titre de la RAP « construction »**, afin d'éviter aux DRAC d'instruire les dossiers des contribuables déjà imposés ;
- que les DRAC exploitent les déclarations préalables d'**affouillements et d'exhaussements de sols** que les propriétaires ou aménageurs transmettent aux préfets de région en application du décret n°2002-89 du 16 janvier 2002, repris à l'article R. 442-3-1 du code de l'urbanisme ;
- que **l'acte constituant le fait générateur de la RAP, qui doit être identifié pour chaque type de travaux, soit systématiquement communiqué aux DRAC**. Il s'agit dans la majorité des cas d'un **arrêté préfectoral**, ce qui suppose que les services des préfectures sélectionnent et retransmettent les actes considérés. Les autorisations délivrées par les **collectivités locales** doivent être transmises à l'État soit au titre du contrôle de légalité, soit au titre de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, qui fait obligation aux administrations de transmettre pour avis à l'État la totalité des études d'impact, avant d'autoriser les travaux. L'application de cette disposition, entrée en vigueur récemment, doit donc rendre les préfectures destinataires des éléments nécessaires à l'identification du fait générateur de la redevance. Il est prévu que ces données soient rassemblées dans un **fichier départemental des études d'impact**, qui doit préciser, pour chaque étude d'impact, les références du maître d'ouvrage et la date de remise de l'étude. Ce projet, dont le pilotage est confié au ministère de l'écologie et du développement durable, doit être mis en place à partir de la fin de l'année 2006. Dans l'attente de la mise en ligne du fichier, les conditions de la transmission des renseignements aux DRAC devrait être précisées par instruction conjointe du ministre de la culture, du ministre de l'intérieur et du ministre de l'écologie et du développement durable.

Pour mieux identifier les travaux d'aménagement effectués dans leur région, les services des DRAC peuvent également s'appuyer sur :

- **les données du Trésor public concernant les dépenses et les marchés des collectivités locales et des établissements publics locaux**. Les résultats des comptes 21 (immobilisations définitives) et 23 (immobilisations en cours) des nomenclatures des communes (M14) et des départements (M52) peuvent être croisés avec les codes fonctionnels pour isoler les dépenses en matière de voirie et de réseaux²⁴ notamment. La mission a pu constater qu'il est possible d'identifier des mouvements susceptibles de provenir d'opérations imposables, à partir de critères de recherche tels que des seuils ou des fourchettes de montants. Dans la mesure, d'une part, où les comptes ne retracent que des montants annuels, et non les montants totaux des opérations, et, d'autre part, où les mouvements ne sont pas nécessairement proportionnels aux surfaces au sol (qui doivent dépasser 3 000 m² pour être imposables), les résultats obtenus ne peuvent toutefois constituer que de **faisceaux d'indices** pour les agents liquidateurs²⁵ ;

²⁴ En particulier, les réseaux d'adduction d'eau, d'assainissement, de câbles (comptes 2153).

²⁵ Pour obtenir les montants totaux des opérations, et non seulement les montants annuels des immobilisations, les agents des DRAC peuvent également consulter la base de données ARAMIS, qui recense les marchés de travaux passés par les collectivités locales. Cette base permet d'effectuer des recherches par critères de montant des marchés et de destination des travaux (travaux de routes, de ponts, de tunnels, d'ouvrages industriels, etc.).

- **les données recueillies par l'inspection générale des installations classées**, dont les membres, rattachés aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), assurent le contrôle des installations classées. En particulier, ce service assure la liquidation, le contrôle et le recouvrement de la taxe sur les activités polluantes due par tout exploitant d'une installation classée nouvelle lors de la délivrance de l'autorisation. Les DRAC peuvent donc exploiter, dans chaque région, la liste des redevables à la taxe sur les installations classées nouvelles autorisées dans l'année, ainsi que les données relatives à la date de délivrance des autorisations. L'impôt étant forfaitaire, cette liste ne peut cependant fournir aucun renseignement utile au calcul de l'assiette de la RAP ;
- **les données des observatoires régionaux du bâtiment et des travaux publics**, qui recensent les marchés passés par l'État et les collectivités locales dans chaque région, en vue de la réalisation des différents types de travaux.

Les données relatives à la surface des travaux au sol doivent être obtenues auprès des administrations lorsque celles-ci en ont connaissance. Pour faciliter la liquidation de la RAP, il serait particulièrement utile, à l'image de ce qui a été décidé dans la région Poitou-Charente après concertation entre les préfets de département, la DRIRE et la DRAC, d'inclure les références permettant la liquidation de la redevance dans les arrêtés d'autorisation de carrières. Les données connues des différents services peuvent varier selon les départements, en particulier en fonction du mode d'organisation des tâches entre les services déconcentrés des ministères et les préfetures. C'est pourquoi il est important de faire figurer, dans la liste des types de travaux donnant lieu à étude d'impact mentionnée ci-dessus, les données disponibles dans les différents services. Lorsque les données ne sont pas connues des administrations, **les services des DRAC doivent se faire transmettre les renseignements utiles à la liquidation de la redevance par les aménageurs.**

DEUXIEME PARTIE : LA RAP « CONSTRUCTION »

Les montants liquidés dans le réseau des DDE peuvent être estimés à l'aide du fichier des prises en charge de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et des données issues du logiciel WinADS utilisé par les agents des DDE pour l'instruction des permis de construire et la liquidation des taxes d'urbanisme et de la RAP.

Le **fichier de la DGCP** comporte les montants mensuels des prises en charge par les comptables publics des titres de recettes émis par les DDE²⁶. Les données ne mentionnent que la somme des prises en charge mensuelles, si bien qu'il n'est pas possible de comparer les montants des prises en charge et des titres de recettes, ni de rechercher si la RAP a été calculée selon la réglementation de 2003, sur celle de 2004 ou si elle correspond à un dossier où l'aménageur a demandé à bénéficier de la législation de 2004 pour un dossier d'autorisation délivré entre novembre 2003 et août 2004. Il convient de noter que ces données ne comprennent pas l'ensemble des dossiers, une partie d'entre eux n'ayant pas été ordonnancés. Au 31 septembre 2005, le cumul des prises en charge est de 48,4 M€ alors que les recouvrements sont de 19,4 M€.

Pour connaître le potentiel fiscal de la RAP « construction », la mission devait s'appuyer sur les résultats de l'**enquête effectuée par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat** et de la construction (DGUHC) auprès de l'ensemble des directions départementales de l'équipement.

La réalisation de l'enquête a supposé un travail important. En effet, les bases informatiques utilisées par les DDE ne sont pas encore toutes unifiées au sein d'un même département, le logiciel WinADS ayant été conçu pour l'instruction locale des autorisations d'urbanisme, sans obligation de mise en place d'une base de données commune. Or, les liquidations sont en général assurées par chaque centre d'instruction, sauf dans quelques départements où elles sont centralisées dans une seule unité au siège de la DDE.

Pour connaître le montant total des liquidations effectuées, il a donc été nécessaire d'interroger la totalité des DDE, qui elles-mêmes ont dû interroger l'ensemble des centres d'instruction.

L'enquête était relative à la période entre le 1^{er} novembre 2003 et le 31 août 2005. Compte tenu du grand nombre d'acteurs impliqués et de dossiers concernés, et de l'inadaptation des outils informatiques aux questions posées, **les réponses restent sujettes à difficultés** :

- certaines DDE ont répondu par année de liquidation, d'autres par année de référence juridique ;
- les dégrèvements dans le cadre du droit d'option ont parfois été indiqués au titre de la loi de 2003 (puisque le fait générateur était une autorisation d'urbanisme entre novembre 2003 et août 2004), d'autres au titre de la loi de 2004 (puisque c'est cette loi qui a instauré ce dégrèvement particulier) ;
- sept DDE de taille limitée n'ont pas répondu (la RAP qui ne s'applique qu'aux projets importants y est sans doute limitée).

Pour les dossiers non encore traités, une estimation du produit de la RAP a été réalisée à partir du coût moyen des dossiers déjà instruits.

²⁶ L'arrêté du 26 septembre 2005, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, publié le 18 octobre 2005, prévoit la mise en place d'un traitement informatisé spécialisé pour le recouvrement de la RAP. Jusqu'alors, le traitement était effectué sur les applications locales des postes spécialisés (dont le nombre est d'environ 120).

Après redressement des données par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le tableau suivant a pu être établi :

Année	Ordonnancements au 31/08/05				Estimation des restes à ordonnancer			Extrapolation sur 12 mois (G+E)*12/8
	Dossiers liquidés (A)	Dossiers restant à liquider (B)	% de dossiers en attente (C) (D/A)	Total (D)	Ordon. au 31/08/05 (E)	Montant moy. par dossier (F) (E/A)	Est. restant à liquider au 31/08/05 (G) (F*B)	
2 003	1 232	240	16,6%	1 447	3 581 576	2 907	697 710	4 279 286
2 004	6 215	1 297	17,3%	7 512	21 561 297	3 469	4 499 598	26 060 896
2 005	2 668	1 336	33,4%	4 004	9 827 551	3 683	4 921 142	22 123 040
Total	10 115	2 873		12 963	34 970 424		10 118 450	52 463 222

Source : enquête DGUHC.

Le produit de la RAP sur les bases de la loi de 2004 en année courante peut être estimé compte tenu de cette enquête à **22 M€ au minimum**. Il convient d'observer que **ce résultat n'a pu être obtenu que grâce à de nombreuses approximations, ce qui en réduit la précision**.

Par ailleurs, il convient de noter que ce produit est très dépendant de l'activité du bâtiment, qui est élevée aujourd'hui.

Entre novembre 2003 et août 2005, sur les 10 000 dossiers instruits en DDE, le cumul des liquidations est de 74,1 M€ et le cumul des dégrèvements est de 39,5 M€, soit une différence de 34,6 M€. Ceci met en évidence la complexité de gestion pour les services chargés de la liquidation et du recouvrement.

Des différences importantes peuvent donc être observées avec les données fournies par la DGCP, qui évoquent un total de prises en charges de 51,5 M€ à la fin juillet 2005. En effet, ce résultat n'intègre pas les dossiers restant à liquider, au contraire des données fournies par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

La différence observée peut provenir d'une prise en compte différente des dégrèvements dans les deux bases de données, de la prise en compte de certaines communes liquidatrices dans les données DGCP et pas dans celles DDE, ou d'incertitudes concernant les résultats fournis par l'enquête réalisée auprès des DDE, en raison des approximations utilisées pour obtenir le résultat demandé. En l'absence de données supplémentaires, la mission ne peut se prononcer avec certitude.

La mission a donc considéré qu'elle ne pouvait pas fournir une évaluation certaine du potentiel de la RAP assise sur les constructions, les conditions nécessaires au calcul d'une estimation fiable de ce rendement potentiel n'étant pas réunies.

* * *

La mission s'est par ailleurs attachée à évaluer le montant des ordonnancements que doivent effectuer les collectivités locales ordonnatrices des taxes d'urbanisme. En effet, les résultats fournis par la direction générale de la comptabilité publique montrent que les montants de redevance ordonnancés par les collectivités locales s'élevaient seulement à 280 500 € au 30 octobre 2005 et qu'ils émanaient d'une seule collectivité locale. Mais il a pu être constaté dans un département²⁷ que des collectivités avaient liquidé de la RAP au 30 octobre 2005, sans doute intégrée par la trésorerie concernée avec la redevance émise par les nombreux centres d'instructions de la DDE.

Pour estimer le montant des titres de recette de RAP restant à émettre par les collectivités locales, une enquête a été effectuée auprès d'un échantillon de dix trésoreries. Celles-ci ont été interrogées sur le pourcentage des ordonnancements de taxe locale d'équipement (TLE) effectués par les collectivités locales délégataires de cette compétence dans le département. Ce pourcentage peut être considéré comme **une approximation de la part des ordonnancements de RAP** effectués par les collectivités locales dans les départements concernés.

²⁷ Saône-et-Loire.

Il importe toutefois de noter que le résultat obtenu comporte une **marge d'imprécision**, dans la mesure où la liste des collectivités locales chargées de l'ordonnement de la TLE n'est pas identique à celle des collectivités locales qui ordonnent la RAP, dont la liste n'a pu être fournie à la mission par le ministère de l'équipement. Par conséquent, l'enquête a été effectuée auprès des départements où le nombre de collectivités était identique dans les deux cas.

Les résultats de l'enquête menée auprès des trésoreries générales sont présentés ci-dessous :

Département	Ordonnements de TLE des communes de l'échantillon (€)	Total des ordonnancements de TLE du département (€)	% des ordonnancements de TLE des communes de l'échantillon sur le total départemental
Hérault	8 066 703	20 823 970	38,74%
Maine et Loire	1 492 628	4 244 650	35,16%
Ile et Vilaine	2 392 112	13 264 493	18,03%
Pyrénées Orient.	2 964 310	8 882 391	33,37%
Allier	49 939	1 932 719	2,58%
Tarn	924 043	5 402 807	17,10%
Corrèze	365 356	1 286 703	28,39%
Indre	65 889	858 501	7,67%
Vaucluse	572 353	14 402 759	3,97%
Mayenne	609 014	1 448 516	42,04%
Total	17 502 347	72 547 509	24,13%

Source : enquête DGCP.

Les communes ordonnatrices de la TLE émettent, selon les départements, entre 2,5 % et 42 % des montants de taxe. En moyenne sur l'échantillon, les montants ordonnancés par ces collectivités s'élèvent à 24 % du total des ordonnancements.

En l'absence de renseignements pour les collectivités locales des vingt-sept autres départements comprenant des communes ordonnatrices de la RAP, la mission a procédé de la manière suivante :

- le pourcentage moyen de 24,13 % obtenu dans l'enquête effectuée auprès des trésoreries a été appliqué aux départements pour lesquels la population des communes ordonnatrices de la TLE dépasse 20 % de la population totale. En effet, les départements de l'échantillon de l'enquête effectuée auprès des trésoreries est uniquement composé de départements dans lesquels la population des collectivités ordonnatrices de la TLE excède 20 % de la population départementale ;
- les autres départements comprenant des collectivités ordonnatrices de la RAP n'ont pas été pris en compte.

Les résultats obtenus sont retracés ci-dessous :

Département	Nb communes liquidant la RAP	% des ordonnancements de TLE dans le département des communes de l'échantillon (A)	Ordonnancements totaux de RAP dans le département entre le 01/11/03 et le 30/09/05 (B) (€)	Estim. des ordonnancements de RAP des communes ordonnatrices (A*B) (€)	Projection sur 12 mois (€)
Ain	22	24,13%	731 539	176 520	92 098
Allier	3	2,58%	210 807	5 439	2 838
Hautes Alpes	1	0%	0	0	0
Ariège	2	0%	25 264	0	0
Aude	3	24,13%	54 995	13 270	6 924
Aveyron	1	0%	396 426	0	0
Corrèze	2	28,39%	0	0	0
Côtes Armor	1	0%	152 739	0	0
Doubs	5	24,13%	708 393	170 935	89 184
Drôme	1	0%	575 497	0	0
Hérault	31	38,74%	662 161	256 521	133 837
Ille et Vilaine	5	18,03%	699 149	126 057	65 769
Indre	1	7,67%	68 445	5 250	2 739
Isère	38	24,13%	486 262	117 335	61 218
Jura	1	0%	289 906	0	0
Loire	17	24,13%	297 338	71 748	37 434
Haute Loire	1	0%	35 183	0	0
Maine et L.	7	35,16%	784 916	275 976	143 988
Manche	1	0%	865 057	0	0
Mayenne	1	42,04%	230 682	96 979	50 598
Morbihan	6	24,13%	350 678	84 619	44 149
Moselle	22	24,13%	726 228	175 239	91 429
Nièvre	2	0%	112 279	0	0
Pyr. Atlant.	4	0%	634 355	0	0
Hautes Pyr.	4	24,13%	54 350	13 115	6 842
Pyrénées O	4	33,37%	234 247	78 168	40 783
Haut Rhin	2	24,13%	293 393	70 796	36 937
Rhône	1	0%	4 772 031	0	0
Saône et Loire	2	24,13%	226 191	54 580	28 476
Haute Savoie	11	0%	1 356 802	0	0
Paris	1	100%	67 564	67 564	35 251
Yvelines	13	0%	4 455 312	0	0
Tarn	4	17,10%	154 148	26 359	13 753
Tarn et G.	1	0%	0	0	0
Var	2	24,13%	381 789	92 126	48 066
Vaucluse	2	3,97%	209 488	8 317	4 339
Vendée	6	0%	1 129 758	0	0
	231		22 433 372	1 986 912	1 036 650

Source : enquête DGCP, calculs mission.

La méthode adoptée conduit à une **estimation de redevance à ordonnancer par les collectivités locales d'environ un million d'euros par an**. En raison du nombre important d'hypothèses effectuées, il convient de considérer ce résultat comme une **indication de l'ordre de grandeur** du produit à attendre des ordonnancements des collectivités locales, et non comme une évaluation précise de celui-ci.

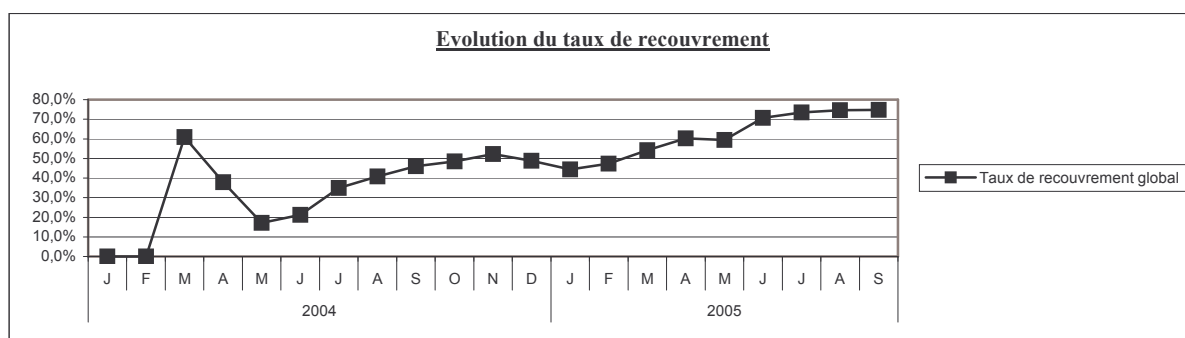
TROISIEME PARTIE : LE RECOUVREMENT

I. LE TAUX DE RECOUVREMENT, QUI CROIT REGULIEREMENT, ATTEINT 50 % EN SEPTEMBRE 2005

Le taux de recouvrement global de la redevance entre novembre 2003 et fin septembre 2005 est de 49,2 %. Les taux observés sur les assiettes « études d'impact » et « construction » sont en revanche fortement divergents.

C. Le taux de recouvrement de la RAP « études d'impact » atteint 75%

Le taux de recouvrement global depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2003 s'établit en septembre 2005 à 74,8 %²⁸.



Source : DGCP.

Les taux de recouvrement constatés avant la mi-2004 sont peu significatifs, en raison des délais de mise en place du dispositif. L'évolution ultérieure signale en revanche un raccourcissement progressif des délais de recouvrement. Il est cependant impossible de déterminer si les taux de plus de 70 % constatés depuis juin 2005 sont élevés en raison du rattrapage des mois antérieurs ou si le taux de recouvrement s'élève sur les prises en charge nouvelles.

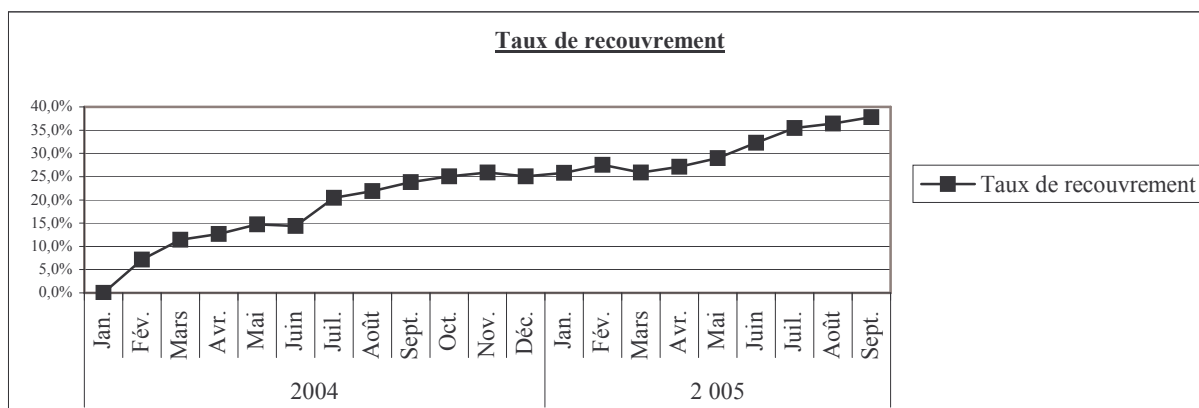
Il est de ce fait **difficile d'évaluer à quel niveau ce taux se stabilisera à moyen terme**. On peut cependant supposer que la part élevée de demandes volontaires de diagnostics, qui constituent des déclarations volontaires, explique les taux de recouvrement observés. Ceux-ci pourraient donc diminuer si la part des demandes volontaires de diagnostic baissait dans l'ensemble des dossiers.

L'application d'un taux de recouvrement de 75 % à court et moyen termes permet donc d'estimer les **recouvrements de RAP « études d'impact » à environ 19 M€ par an, à conditions de liquidation inchangées**.

D. Le taux de recouvrement de la RAP « construction », qui croît régulièrement, est inférieur à 40 %

Le taux de recouvrement de la RAP « construction » constaté entre novembre 2003 et septembre 2005 s'élève à 37,8 %.

²⁸ Ce taux, mesuré chaque mois, est égal au quotient : montant total des recouvrement au mois M / montant total des prises en charge à la fin du mois M-1.



Source : DGCP.

Les taux de recouvrement constatés sont faibles, mais en augmentation constante sur la période. A terme, le taux de recouvrement devrait rejoindre celui de la taxe locale d'équipement, qui atteint **78 %** en moyenne sur la période 1993-2003²⁹. En effet, les modifications de la législation ont entraîné des dégrèvements nombreux et importants, qui expliquent sans doute les difficultés de montée en charge du dispositif.

VI. LES RETARDS DE RECOUVREMENT DE LA REDEVANCE S'EXPLIQUENT PAR LE CARACTERE RECENT ET COMPLEXE DE LA LEGISLATION, AINSI QUE PAR LA FAIBLESSE DES ENJEUX FINANCIERS

L'enquête menée par la mission auprès des trésoreries générales confirme l'analyse des difficultés de recouvrement rencontrées par ces dernières qui est présentée dans la note d'étape remise le 29 juillet 2005. Les principales causes des retards de recouvrement constatés sont les suivantes :

- **la législation applicable est trop récente pour que l'on puisse considérer le dispositif comme stabilisé.** L'entrée en application récente de la RAP ne permet pas de considérer le taux de recouvrement actuel comme significatif, comme l'atteste son augmentation régulière depuis 2004 ;
- **la modification du mode de calcul de la redevance en août 2004 pour l'assiette calculée sur les constructions a ralenti le processus de liquidation** à partir du deuxième trimestre 2004 jusqu'au milieu de 2005, les services ordonnateurs ayant attendu que les redevables exercent leur droit d'option en faveur du régime d'imposition le plus favorable. Par la suite, les dégrèvements effectués ont fortement diminué le montant des prises en charges relatives à l'assiette « construction », tandis que les titres relatifs aux travaux ayant été dégrévés étaient émis seulement à partir de 2005. Enfin, les services ordonnateurs, supportant une charge de travail supplémentaire, du fait de la mise en liquidation des dossiers dégrévés en plus des dossiers nouveaux, n'ont pas achevé de liquider les **dossiers en stock**, qui s'élevaient à 2 873 en novembre 2005, d'après les résultats communiqués par la DGUHC, soit environ **30 % des dossiers liquidés**. Les comptables interrogés par la mission ont confirmé que les dossiers liquidés avec retard étaient fréquemment de montants élevés, car la possibilité d'option en faveur du nouveau régime d'imposition concernait en particulier ces dossiers. Les DDE chargées d'effectuer les dégrèvements et le contrôle des nouvelles bases déclarées ont parfois effectué ces nouvelles liquidations avec retard, les instructions n'ayant été diffusées qu'à partir de juin 2005³⁰ ;
- une part importante des dossiers non recouverts concerne des **personnes publiques**, pour lesquelles les procédures de recouvrement des agents du Trésor sont plus limitées.

²⁹ Statistiques des taxes d'urbanisme, DGUHC, avril 2005.

³⁰ Selon les services des DDE interrogés, la durée des enquêtes nécessaires à la validation des demandes de dégrèvements varie entre environ deux mois, pour les dossiers où un droit d'option est exercé, à plus de six mois pour les contentieux liés au droit des sols.

Les collectivités expliquent fréquemment les retards de paiement enregistrés par l'absence d'inscription des dépenses correspondantes dans les budgets votés, ce qui conduit à reporter le versement des sommes dues au budget modificatif ;

- **la redevance est une imposition qui, en raison de son faible produit** en comparaison des autres taxes d'urbanisme, **n'est pas prioritaire pour les agents du Trésor public**, qui n'avaient reçu aucune instruction particulière relative à cet impôt à la date de la mission. Par ailleurs, la complexité de son mode de calcul et la fréquence des dégrèvements ne peuvent que ralentir le recouvrement de l'impôt.

Le coût de gestion global de la redevance n'a pas pu être calculé par la mission, en raison de l'extrême dispersion de la chaîne fiscale. Sur la base d'une enquête menée auprès des DDE de cinq départements³¹, la mission évalue le temps consacré à l'instruction de la RAP à environ 0,5 agent à temps plein par direction, soit un **équivalent de cinquante agents pour l'ensemble du ministère de l'équipement**. Le temps consacré par les agents du ministère de la culture et par les agents du Trésor n'a pas été évalué, mais **le coût de gestion global du dispositif paraît élevé**.

³¹ Essonne, Doubs, Jura, Haut-Rhin et Yonne.