ANACT
Association Nationale pour l'Archéologie de Collectivité Territoriale



L'archéologie territoriale : Une chaîne opératoire complète au service du citoyen

Contribution de l'Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale (Anact) au livre blanc de l'archéologie préventive

Introduction p. 3

1. L'archéologie territoriale comme choix politique p. 4
1.1. Une histoire déjà ancienne p. 4
1.2. Des missions très variées p. 5
1.3. Des échelles de compétence diverses p. 5

2. L'investissement des collectivités territoriales en archéologie préventive p. 7
2.1. Le type de collectivité territoriale p. 7
2.2. Les agents p. 7
2.3. Les agréments p. 8

3. La chaîne opératoire de l'archéologie préventive p. 9

3.1. À l'amont : informer, prévoir, programmer, préserver p. 9
3.1.1. Rôle de conseil auprès des aménageurs publics et privés p. 9
3.1.2. L'élaboration de la carte archéologique nationale p. 10
3.1.3. L'élaboration des zones de présomption de prescription p. 11
3.1.4. Articulation entre archéologie programmée et préventive p. 13
3.1.5. La question de la transmission des rapports d'opération p. 14

3.2. Le secteur opérationnel proprement dit p. 14
3.2.1. L'activité des services agréés en matière d'archéologie préventive p. 14
3.2.2. La logique de la compétence générale en matière de diagnostic p. 15
3.2.3. Le diagnostic, clef de voûte d'une archéologie préventive de qualité p. 16
3.2.4. La question du financement des diagnostics p. 17
3.2.5. La question des diagnostics-fouilles p. 18
3.2.6. Les sauvetages urgents p. 19
3.2.7. Les questions de la prescription et du cahier des charges scientifique p. 20
3.2.8. La question des contrats d'archéologie préventive p. 22

3.3. Les oubliés de l'archéologie préventive dans les lois de 2001-2003 p. 23
3.3.1. En milieu urbain p. 23
3.3.2. En milieu rural p. 24
3.3.3. L'archéologie du bâti p. 26

3.4. En aval, la recherche, la valorisation de la recherche
et la conservation des collections mobilières et documentaires p. 28
3.4.1. L'investissement des collectivités territoriales en matière de recherche p. 28
3.4.2. L'investissement des services de CT dans la valorisation p. 30
3.4.3. La conservation du mobilier et son accessibilité p. 32
3.4.3.1. La question du statut de propriété des vestiges p. 33
3.4.3.2. Clarification et homogénéisation des droits et obligations p. 34
3.4.3.3. Statut et financement des lieux de conservation des collections p. 35
3.4.3.4. Complémentarité des collections mobilières
et de la documentation archéologique p. 36
3.4.3.5. Les interventions de conservation-restauration p. 36

Conclusion p. 38
SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE L'ANACT p. 39

Introduction

Les lois de 2001 et de 2003 ont offert à l'archéologie préventive une base législative claire, reconnue par tous. Celle-ci vient asseoir et légitimer la pratique de l'archéologie préventive auprès des pouvoirs publics et des acteurs économiques intervenant dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ces lois sont heureusement venues clarifier les modalités d'exercice de cette forme de sauvegarde du patrimoine national, ainsi que le rôle de chacun des acteurs qui y contribuent. La réforme de 2003 a notamment rendu aux collectivités territoriales la place d'opérateurs publics qu'elles avaient remplie jusqu'en 2001, et aussi reconnu leur rôle dans l'établissement de la carte archéologique nationale.

Globalement, le système législatif mis en place par ces lois est aujourd'hui opérationnel, avec un rendu scientifique de qualité qui donne lieu à de nombreuses restitutions auprès de la communauté scientifique et des populations. Bon nombre d'autres pays envient aujourd'hui l'efficacité de la législation française en matière d'archéologie.

Dans le paysage de l'archéologie nationale construit depuis 2003, les collectivités territoriales occupent une place essentielle dans la mesure où ce sont les seuls acteurs qui interviennent sur toute la chaîne opératoire, en s'inscrivant dans la perspective d'un service public de proximité. Résultat d'une démarche volontaire, la compétence archéologique reflète une volonté politique de mettre en place des outils aptes à intégrer aux mieux les exigences de conservation et d'étude du patrimoine avec les dynamiques d'aménagement et de gestion propres à chacun des territoires.

Mais au-delà, l'attention permanente dont les pouvoirs publics territoriaux font preuve pour la restitution des connaissances archéologiques acquises et la valorisation du patrimoine illustre la prise en compte des apports de la discipline en matière d'attractivité et de construction des identités territoriales. L'apparente diversité formelle sous laquelle s'exprime cet investissement, en fonction des réalités propres de chaque territoire, ne saurait masquer cette réalité. Cette initiative des collectivités est, partout, le reflet de la prise de conscience que le patrimoine archéologique ne doit pas être compris comme une contrainte, mais comme un atout. Assurer la conservation et la valorisation permet de bâtir une politique publique d'aménagement du territoire dans ses dimensions structurelles et sociales.

Rédigé de façon collective, le présent document a pour double objet de rendre compte de l'implication des collectivités territoriales dans le domaine de l'archéologie nationale et de soumettre un certain nombre de propositions allant, à nos yeux, dans le sens d'une amélioration du système réglementaire en vigueur.

Ces réflexions sont le fruit des expériences diverses de praticiens fortement engagés dans les politiques d'aménagement du territoire, dans la recherche, la valorisation et la diffusion des produits de l'archéologie.

L'Anact, l'Association Nationale pour l'Archéologie de Collectivités Territoriales

Créée en 1984, l'Anact est une Association professionnelle qui fédère les archéologues et agents des collectivités territoriales travaillant dans le domaine de l'archéologie. Elle a pour but de mutualiser leurs réflexions et leurs expériences, d'en faire la synthèse et de la diffuser auprès des partenaires et collaborateurs, que ces derniers soient archéologues ou appartiennent à d'autres corps de métier en lien direct ou indirect avec l'archéologie. Elle est représentée dans 74 services archéologiques territoriaux dont la plupart sont agréés comme opérateurs en archéologie préventive.

1. L'archéologie territoriale comme choix politique

1.1. Une histoire déjà ancienne

L'idée d'une archéologie territoriale n'est pas nouvelle. Il y a longtemps en effet que des collectivités, quelle que soit leur couleur politique, ont exprimé leur intérêt pour le patrimoine archéologique. Ainsi, on peut citer la ville d'Aix-en-Provence qui, sous la Monarchie de Juillet, a constitué une Commission d'Archéologie Municipale chargée de la réalisation des fouilles programmées qu'elle finançait, alors qu'à la veille de la Première Guerre mondiale, elle songeait déjà à mettre en œuvre un suivi des travaux de voirie[1]. C'est à Lyon toutefois, capitale des Gaules, que le premier véritable service archéologique a vu le jour en 1933, il y a 80 ans.

Excepté ces cas un peu atypiques, le développement de l'archéologie territoriale a surtout été motivé, à partir des années 1970, par la volonté de mettre un terme aux destructions irrémédiables du patrimoine archéologique, opérées à l'occasion des grands travaux d'urbanisme qui ont d'abord touché les centres urbains. Ces destructions, ainsi que les nombreuses découvertes d'importance qui s'ensuivirent, ont conduit les pouvoirs publics locaux à se doter d'agents ou de services archéologiques à même de traiter au mieux la dimension patrimoniale qui s'imposait lors de la réalisation de leurs projets d'urbanisme. Soutenu par les services déconcentrés de l'État, soucieux d'un meilleur maillage territorial et en quête de relais locaux, ce mouvement s'est poursuivi au cours des années 1980[2], notamment à la faveur de l'Acte I de la décentralisation qui a ouvert la compétence archéologique aux départements. La création des services archéologiques territoriaux a connu un ralentissement notable au moment où l'Afan a bénéficié d'une première réforme structurelle d'ampleur, la positionnant déjà comme un opérateur de rang national.

Très défavorable aux collectivités territoriales auxquelles elle déniait toute capacité à réaliser des opérations préventives, la loi sur l'archéologie préventive votée en 2001 a heureusement été modifiée dès 2003 dans le sens d'une ouverture qui a redonné aux services archéologiques territoriaux une des missions qu'ils remplissaient jusqu'alors, à savoir : accompagner par des recherches archéologiques l'aménagement des territoires.

Cette longue histoire est le reflet de l'intérêt sans cesse croissant de l'intérêt que présente pour les collectivités la prise en charge de la compétence archéologique. Cette prise en compte s'est traduite par des choix politiques forts, en dehors de tout transfert de charges de la part de l'État. Et il en sera ainsi, aussi longtemps que l'archéologie n'entrera pas dans le champ des compétences obligatoires des collectivités, seul changement qui pourrait motiver le choix de privilégier l'une ou l'autre échelle territoriale dotée de missions clairement définies.

La compétence archéologique : un choix politique fort

1 La Commission du Vieux Paris a été créée en 1897, toutefois sous un statut indépendant.

2 Dans le Loiret, un poste d'archéologue départemental a été créé dès 1970. Les postes d'archéologues du Val d'Oise/SDAVO, des Yvelines et du Val-de-Marne ont été créés en 1976 et 1978 ; ils ont peu après donné naissance aux services archéologiques de ces départements. Constituée dès 1973, l'équipe archéologique de Saint-Denis a pour sa part été intégrée au sein de la ville en 1982.

1.2. Des missions très variées

Les missions des services sont très diversifiées et relèvent de choix politiques pris en fonction des réalités propres à chaque territoire. Les uns ont une vocation plus patrimoniale que d'autres (gestion et mise en valeur de sites, restauration de collections, articulation très étroite avec un musée), alors que d'autres se singularisent par l'originalité de leurs actions dans le domaine de la médiation. D'autres encore assurent avant tout un travail d'inventaire et de gestion du patrimoine local. La majorité des services a toutefois privilégié l'investissement dans la recherche (fouille programmée, expérimentation scientifique, fouille préventive) et dans l'articulation entre aménagement du territoire et sauvegarde du patrimoine archéologique. Quelle que soit leur spécificité, les services archéologiques territoriaux exercent en général des missions larges qui ont eu tendance à se diversifier au fil du temps. Même pour les services agréés comme opérateurs d'archéologie préventive, il ne faut pas oublier que cette activité ne représente qu'une partie des missions que la collectivité leur a confiées. Dans tout les cas, elles ont le souci de maintenir l'unicité de la discipline regroupant archéologie programmée et archéologie préventive.

Par ailleurs, dans leur diversité, les collectivités ont pour point commun d'intervenir dans toute la chaîne opératoire de l'archéologie préventive, qui outrepasse largement le cadre allant de la prescription au rendu du rapport final d'opération. En amont, l'action des services archéologiques de collectivité inclut leur contribution à l'élaboration des outils de gestion et de prospective en matière d'aménagement du territoire (PLU, Scot, Avap, étude d'impact, schémas départementaux, SIG propre, carte archéologique nationale, etc.) Elle intègre également tout le travail d'aide et de conseil auprès des aménageurs publics et privés. En aval, les services de collectivité animent ou aident, dans leur ressort territorial, des actions de recherche qu'ils déclinent ensuite aux échelons interrégionaux, nationaux et internationaux. Ils s'investissent également, et depuis toujours, dans le domaine de la transmission des savoirs auprès de tous les publics, soit sous la forme de partenariat interinstitutionnel, soit en créant des CCE, des centres d'interprétation ou encore des musées à vocation archéologique.

Depuis longtemps les collectivités territoriales ont le souci de créer des services aptes à conduire des politiques relevant de missions de service public couvrant très largement la chaîne opératoire de l'archéologie nationale, dans un souci d'unicité de la discipline et en garantissant un service public de proximité.

1.3. Des échelles de compétence diverses

Intimement liés à des choix politiques, les services archéologiques ont été constitués sur les différents échelons territoriaux existants : communes, syndicats mixtes, communautés de communes, d'agglomération ou urbaines, départements. Il existe même un échelon quasiment régional aujourd'hui avec le PAIR, un EPCC constitué à l'échelle des deux départements de la région d'Alsace. Reste toutefois que l'échelon régional n'a, dans l'ensemble, pas manifesté grand intérêt pour l'archéologie. La principale raison tient au fait que cette l'échelle régionale est celle des services déconcentrés de l'État qui ont la charge, d'une part, de l'application de la réglementation

et, d'autre part, la mise en œuvre de la programmation de la recherche[3]. Pour l'État, cette échelle régionale est la plus adaptée au maintien de la cohérence dans la conduite de ces missions.

Il faut également noter que la superposition des échelles territoriales n'a, en aucune façon, entraîné de doublons ou de conflits. Chaque niveau a sa cohérence scientifique. Excepté quelques petites communes dont le service archéologique aurait sans doute une place plus légitime à l'échelon communautaire, la majeure partie des services communaux sont intimement liés à la présence d'un centre historique dont l'étude a souvent motivé leur création et, quel que soit un éventuel futur redécoupage territorial, l'étude d'une ville a toujours nécessité une équipe dédiée et pérenne, spécialiste du fait urbain à considérer dans sa globalité physique et chronologique. L'échelle communautaire peut certes inclure l'échelle communale (sous réserve de conserver les équipes existantes), en combinant l'approche urbaine avec celle du domaine rural qui l'entoure, tout en privilégiant une focale serrée, intéressante pour comprendre de façon minutieuse l'interaction entre la ville et les territoires auxquels elle est directement liée. À l'échelle départementale, l'objet d'étude porte sur l'articulation entre les territoires dans une perspective d'analyse et de construction des cohérences territoriales passées, actuelles et à venir. Dans cette dernière perspective, les conseils généraux s'investissent à la fois dans l'accompagnement des travaux d'infrastructures et dans une politique de mise en valeur du patrimoine créateur d'identité et d'attractivité pour leur département.

Par leurs différentes échelles territoriales, par la variété des actions qu'ils conduisent, par leurs expériences multiples, que celles-ci aient été ou non couronnées de succès, les services territoriaux constituent un champ d'expérimentation particulièrement riche et diversifié, sur lequel il serait utile aujourd'hui de porter un regard attentif et dont il serait sans doute très fructueux de tirer des enseignements. Mais l'enquête reste encore à faire dans la perspective d'une redéfinition ou d'un partage des compétences territoriales.

Quelles que soient leur échelle territoriale et la diversité de leurs pratiques, les services archéologiques de collectivité ont une finalité sociale commune :

- établir le lien entre aménagement du territoire et préservation du patrimoine ;
- assurer une mission de service public de proximité ;
- maintenir la cohérence de la politique publique par une chaîne opératoire maîtrisée.

3 D'autre part, compte tenu des actuelles missions des services territoriaux, qui restent malgré tout très opérationnels (opérations préventives mais aussi programmées), on peut légitimement s'interroger sur l'intérêt d'un échelon régional en terme de connaissance et de gestion territoriale nécessaire à la mise en œuvre des opérations, car plus l'échelle territoriale est vaste, plus le rapport au territoire est distant et la notion de service public de proximité diffuse.
Sauf à être munies d'équipes considérables qui, de fait, seraient nécessairement affectées à des parties du territoire, les régions ne constituent pas un échelon judicieux, car il risquerait de faire doublon avec les services d'État qui garantissent une certaine harmonisation dans les pratiques et sont en capacité de motiver et/ou de soutenir des recherches thématiques à cette échelle.

2. L'investissement des collectivités territoriales dans le domaine de l'archéologie préventive

2.1. Le type de collectivité territoriale

On dénombre aujourd'hui près de 110 services d'archéologie dans les collectivités territoriales dont 69 sont agréés comme opérateurs en archéologie préventive (chiffre au 1er novembre 2012) (carte).

Ces 69 services (60 % de la totalité) se répartissent comme suit :
- 25 communes
- 9 communautés de communes
- 34 départements
- 1 établissement public interdépartemental

46 de ces services ont été créés avant la loi de 2001, 5 entre 2001 et 2003 et le reste depuis 2003 (soit 26 %). Trois nouveaux services ont été créés en 2012 (Toulouse Métropole, CUBordeaux, Isle-sur-Sorgue).

Depuis quelques années, les nouvelles créations concernent dans leur très grande majorité des services communautaires, parfois par la transformation de services municipaux (Bourges Plus), mais le plus souvent par des créations *ex nihilo* (Amiens Métropole, Reims Métropole, Toulouse Métropole, CUBordeaux dont l'agrément est en cours d'instruction). A ce titre, il convient également de constater le développement de services dans les grandes agglomérations, alors que celles-ci étaient restées jusqu'ici en retrait.

2.2. Les agents

Dans les 59 services agréés qui ont répondu à l'enquête de l'Anact, on comptabilise 933 agents en ETP, dont 722 sur emplois titulaires ou permanents[4] et 214 en CDD pour des opérations archéologiques ponctuelles ou des missions diverses de courte durée (soit 23 % d'agents en CDD de moins d'un an)[5]. Parmi les agents titulaires ou permanents, on dénombre 513 agents scientifiques, 139 agents occupants des postes dits de supports techniques, financiers et administratifs et 70 œuvrant dans le domaine de la médiation.

4 Conformément à la nomenclature en usage dans les collectivités territoriales, par agents permanents, nous entendons les agents sous contrats de 3 ans et de 1 an qui nécessitent un passage devant les assemblées d'élus.

5 A titre de comparaison, le taux des agents en CDD au sein du CNRS est estimé, en 2012, à 27,2 % (9500 agents en CDD pour 26000 titulaires). Source SGEN-CFDT.

Sont comptabilisés ici tous les agents de collectivité territoriale œuvrant dans le domaine de l'archéologie préventive. Mais cela ne signifie pas que tout leur temps soit consacré à cette activité. Bon nombre d'entre eux exercent simultanément d'autres missions archéologiques propres à la politique mise en œuvre par leur collectivité.

2.3. Les agréments

68 services de collectivité sont agréés pour les diagnostics et 63 pour les fouilles.

	1 période	2 périodes	3 périodes	4 périodes	5 périodes	6 périodes	7 périodes
Nb de serv. CT agréés	4	5	11	13	23	6	1

Les périodes couvertes sont :

	Paléo lithique	Néo lithique	Proto histoire	Antiquité	Médiévale	Moderne	Contemporaine
Nb de serv. CT agréés	4	17	38	55	60	51	32

Le nombre des services ayant opté pour les diagnostics montre que, dans le domaine préventif, l'archéologie territoriale s'inscrit bien dans une optique de service public.

Concernant les fouilles, les périodes les mieux représentées sont aussi celles dont les problématiques sont les plus courantes (Protohistoire, Antiquité, Moyen Age et période moderne).

Quant au nombre de périodes représentées dans chaque service, il tient bien évidemment aux capacités des collectivités en matière de recrutement, qui les ont conduites à privilégier dans un premier temps les problématiques les mieux représentées sur leur territoire, mais on note un mouvement net en direction des extensions d'agrément, qui témoignent aussi du souci d'une maitrise scientifique plus large et de la dynamique impulsée par le dispositif d'archéologie préventive.

3. La chaîne opératoire de l'archéologie préventive

Pour les collectivités territoriales, l'archéologie préventive ne se résume pas à la seule conduite des opérations de terrain et au rendu des rapports finaux d'opération (RFO) ; elle relève d'une politique publique qui va bien au-delà, à la fois vers l'amont et vers l'aval, et dont les CT se sont saisies de longue date sans remettre en cause la complémentarité des services publics.

3.1. À l'amont : informer, prévoir, programmer, préserver

Les CT exercent diverses missions de service public destinées à assurer une meilleure insertion du patrimoine archéologique, en tant qu'objet à conserver, à protéger et à étudier, dans un processus d'articulation des politiques publiques territoriales d'aménagement du territoire. Ces missions, qu'elles partagent avec les services de l'État se traduisent par :

- un rôle **de conseil** auprès des aménageurs publics et privés,
- la participation à la mise en place **d'outils prospectifs** d'aide à l'aménagement du territoire,
- l'établissement et l'enrichissement **de la carte archéologique du territoire**,
- la participation à l'établissement des **zones de présomption de prescription,**
- la participation à des **études d'impact ou l'instruction d'études préalables,**
- le souci d'articuler **archéologie préventive et programmée**.

3.1.1. Rôle de conseil auprès des aménageurs publics et privés, participation à l'instruction des dossiers d'urbanisme et élaboration d'outils prospectifs d'aide à l'aménagement du territoire

Du fait de leur place en tant que service public de proximité et des centres de ressources documentaires qu'ils ont créés, les services d'archéologie territoriaux sont régulièrement sollicités, très en amont des projets d'aménagement portés par leur collectivité et les sociétés d'économie mixte œuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, voire quelquefois à la demande d'aménageurs privés. Leur action se traduit par la participation à des études d'impact, la production de documents permettant aux aménageurs de prendre en considération la donnée archéologique et patrimoniale et d'en connaître les conséquences en matière règlementaire, administrative et technique. Favorisant l'anticipation, ce rôle de conseil et d'expertise est déterminant dans la construction de relations de confiance, garantes d'un respect mutuel entre les différents partenaires intervenant dans le cadre d'objectifs qui peuvent paraître *a priori* contradictoires, ou du moins sources potentielles de conflits. Dans tous les cas, il s'agit de fluidifier au plus tôt le dialogue entre aménageurs et gestionnaires du patrimoine.

À ce titre, il convient de rappeler que les communes et les communautés d'agglomération ou urbaines, ont la charge de l'application des droits des sols au travers des documents d'urbanisme que sont les cartes communales, les PLU, les Scot, mais aussi les PSMV pour certains centres historiques anciens et les Avap. Les services archéologiques territoriaux sont donc des interlocuteurs privilégiés non seulement pour les élus, mais aussi pour les services chargés des droits des sols (services de la planification urbaine, de l'urbanisme, de l'environnement) ou encore les aménageurs, les pétitionnaires ou les architectes.

Nombre de collectivités territoriales ont d'ailleurs bâti elles-mêmes des outils prenant en compte les connaissances acquises sur leur patrimoine archéologique souterrain ou encore en élévation dans l'élaboration des schémas d'aménagement, soit sous la forme de bases de données spécifiques accessibles aux autres acteurs internes de la politique territoriale, soit sous la forme d'une couche dans les SIG qu'elles administrent. L'archéologie y apparaît aussi bien dans sa valeur patrimoniale de conservation ou d'étude que dans ses apports à l'analyse et à l'élaboration des politiques publiques d'aménagement urbain et territorial.

Propositions :

- améliorer la collaboration entre l'État et les services de CT, pour une meilleure prise en compte de la donne archéologique par les élus, les services du droit des sols et les aménageurs ;

- développer le volet préventif de la loi en vue d'améliorer la prise en compte du patrimoine dans les projets d'aménagement et d'anticiper la gestion du « risque » archéologique.

3.1.2. L'élaboration de la carte archéologique nationale

La loi sur l'archéologie préventive prévoit que les Drac réalisent la carte archéologique nationale en collaboration avec les collectivités territoriales. Cette volonté se heurte toutefois à l'absence de système informatique partagé ainsi qu'aux difficultés rencontrées pour l'établissement de conventions définissant les cadres d'un véritable partenariat. Or les collectivités ont depuis longtemps compris l'intérêt qu'elles avaient à capitaliser les connaissances archéologiques sur leur territoire, afin d'en assurer la conservation et l'étude, dans une perspective à la fois patrimoniale et scientifique. C'est pourquoi les CT ont mis en place leur propre inventaire[6] dont les données sont systématiquement transmises aux Drac en charge de la carte archéologique nationale. Parallèlement, en direction de la communauté archéologique, ces travaux d'inventaire sont des supports d'analyses diachroniques et/ou thématiques sur l'évolution des modalités d'occupation des territoires, qui servent à la réalisation des volumes de la *Carte archéologique de la Gaule* auxquels les archéologues de CT

6 Ces inventaires sont intégrés à leur Système d'information géographique, grâce auquel ils sont accessibles à tous les services en intranet, voire aux particuliers via internet (avec des restrictions d'information).

contribuent largement, des DEPAU, des DEPAVU et, enfin, des atlas historiques ou topographiques. Autant de documents qui témoignent de la volonté des collectivités territoriales de s'investir dans des travaux interinstitutionnels.

Aujourd'hui, compte tenu des enjeux scientifiques et patrimoniaux de la carte archéologique nationale, il est plus que jamais impératif d'asseoir par voie réglementaire la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales dans un esprit de réciprocité et de complémentarité, gage d'efficacité en matière de politique publique. Par ailleurs, une accessibilité accrue de cette carte pour les élus et la population constituerait une vitrine de l'action d'inventaire menée par l'ensemble des acteurs qui y contribuent.

Propositions :

- mettre en place une réelle politique de mutualisation des connaissances, des outils et des moyens entre les services de l'État et les services de collectivité territoriale pour l'élaboration de la carte archéologique ;

3.1.3. L'élaboration des zones de présomption de prescription

L'établissement des zones de présomption de prescription est du ressort des services déconcentrés de l'État. Cependant, alors que ces documents servent de socle à la politique de prescription et constituent, de ce fait, un outil de gestion essentiel, leur mise en œuvre souffre de déficiences structurelles qui en réduisent la portée.

Il faut, en premier lieu, noter l'inadéquation des modalités de leur établissement avec leur objectif. Les zonages sont logiquement fondés sur la carte archéologique nationale, mais, faute d'efforts assez importants pour sa rédaction et sa mise à jour, cette dernière n'est pas nécessairement en phase avec la réalité de l'aménagement du territoire. Le zonage peut s'en trouver en partie inefficient. Parfois, il se réduit à un centre ancien, laissant de côté l'ensemble de son territoire.

Ensuite, la lenteur de leur établissement conduit à une grande inégalité dans la couverture du territoire dont de trop larges pans ne sont pas encore zonés[7]. Or, l'absence de ce zonage est source de destructions du patrimoine archéologique, car il limite l'action des Services régionaux de l'archéologie. Leur réactualisation est tout aussi lente. Pour être efficaces, les zonages doivent être articulés avec les programmes d'aménagement du territoire. Ils ont donc vocation à évoluer assez rapidement, pour prendre en compte, d'une part, les modifications apportées aux programmes d'aménagement et, d'autre part, l'enrichissement de la carte archéologique. À ce titre, dans les secteurs de développement dynamiques, les zones de présomption de

7 Dans leur rapport de 2011, les sénateurs P. Bordier et Y. Dauge avaient relevé, que les zones de présomption touchaient seulement 3 % du territoire national. Ce pourcentage a depuis augmenté en raison de l'investissement des SRA, mais il reste encore très insatisfaisant. Deux exemples à l'appui : dans les Alpes-de-Haute-Provence, sur 200 communes, seulement 39 ont un zonage et, en Isère, on en compte 39 sur 533 communes.
Parmi les exemples d'incohérence dans la politique territoriale d'établissement des zonages, on peut citer l'exemple du SAN Ouest Provence où seulement deux communes sur six disposent de zones de présomption de prescription alors même que la collectivité s'est dotée d'un service archéologique intercommunal agréé depuis de nombreuses années.

prescription deviennent obsolètes au bout d'une dizaine d'années et perdent de ce fait une grande partie de leur sens. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, département pourtant d'un grand dynamisme urbain, la mise en place de l'essentiel des zones de présomption a été faite en 2003 et n'a fait l'objet que d'une seule révision depuis cette date. L'absence d'articulation entre les PLU et les zonages ne facilite pas la lisibilité des deux documents. Certes, leurs objectifs ne sont pas identiques, mais la distinction entre les deux n'est pas évidente à comprendre pour le citoyen ni même pour les professionnels de l'aménagement[8]. A ce titre, une réflexion pourrait être engagée à l'échelle des Scot qui constituent une échelle d'analyse plus large que le PLU.

Une grande partie de ces difficultés sont liées au manque de moyens de l'État en personnel et à la position de certains préfets de région qui ont bloqué ou bloquent la transmission des documents établis par les services régionaux de l'Archéologie, notamment pour éviter une surcharge de travail aux services déconcentrés. On peut dès lors regretter que les SRA n'aient pas suffisamment tiré parti des relais que sont les services archéologiques territoriaux qui, par leur position, disposent plus aisément d'informations directes sur les projets d'aménagement (liens avec les services de la planification et de l'aménagement), ont une solide connaissance de leur territoire et possèdent souvent de moyens informatiques performants[9].

Enfin, si ces zonages sont avant tout destinés à la prescription, l'articulation qu'ils permettent entre les acquis de la carte archéologique en fait un outil remarquable pour mettre en œuvre de véritables politiques scientifiques à l'échelle nationale d'abord, et plus encore à différentes échelles de territoire. Par conséquent, il apparaît aujourd'hui nécessaire que leur établissement fasse appel à des équipes plus larges de chercheurs, impliqués dans la recherche nationale et régionale, et qu'il prenne en compte plusieurs échelles, dans la logique des schémas de cohérence territoriale. L'analyse qui sert à leur établissement ne doit pas être tributaire de la seule échelle administrative de leur restitution. Pour qu'ils soient pertinents au plan scientifique et qu'ils permettent aussi la mise en œuvre d'éventuelles politiques scientifiques, leur établissement doit prendre en compte différentes focales : problématiques historiques en particulier, systèmes géographiques et/ou géomorphologiques, entités administratives anciennes ou entités plus vastes encore concernant les périodes anciennes. Ce type d'approche contribue à lier, de façon extrêmement dynamique, l'importante activité suscitée par l'archéologie préventive et l'objet même de la discipline archéologique, qui est l'étude des sociétés et leur interaction avec leur environnement.

8 Certaines régions, comme la Champagne-Ardenne, ont mené l'expérimentation d'une réponse commune et identique aux PLU et aux arrêtés de zonages, qui semble satisfaire l'ensemble des parties (archéologues, instructeurs, aménageurs) en même temps qu'elle participe de la simplification des procédures et permet une meilleure gestion des ressources humaines.

9 Or, l'enquête réalisée auprès de différents services de collectivités territoriales a montré que, si certains d'entre eux avaient été étroitement associés à l'élaboration des zones de présomption de prescription, cette collaboration concernait en fait surtout les services communaux et communautaires, et beaucoup moins les services départementaux, qui sont pourtant les plus nombreux et couvrent aujourd'hui une grande partie du territoire national.

Proposition :

- revoir les modalités d'établissement des zones de présomption de prescription en y associant les services d'archéologie des collectivités territoriales, afin d'en assurer l'adéquation avec la dynamique d'aménagement du territoire et pour en faire les outils d'une analyse raisonnée des dynamiques humaines et environnementales anciennes.

- inscrire les zonages dans les documents d'urbanisme au titre réglementaire (PLU mais aussi SCOT, PSMV, AVAP, etc.).

3.1.4. Articulation entre archéologie programmée et archéologie préventive

Il convient de relever que les deux domaines, préventif et programmé, sont complémentaires, le second permettant souvent d'anticiper sur le premier, dans le cadre des programmes d'urbanisme à long terme (projet d'aménagement de ZAC, tracés linéaires par exemple...). Les services territoriaux ont bien compris les ressorts d'une telle articulation, et même si beaucoup de ceux qui sont agréés ont vu la part de leurs recherches programmées se réduire (pour des questions de disponibilité notamment), ils n'en portent pas moins toujours des actions visant à combiner les deux registres : mise en place de prospections inventaires, thématiques, géophysiques, réalisation de sondages, voire de fouilles programmées à l'emplacement de sites connus ou reconnus, menacés à long terme par des projets d'aménagement. Ces recherches sont souvent effectuées de façon interinstitutionnelle.

Chaque fois que possible, il apparaît donc opportun de développer des projets de recherche programmée dans des secteurs concernés par de grands projets d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, en favorisant l'anticipation des demandes de prescription dès les études d'impact.

Cette articulation programmée/préventif présente de multiples avantages, tant au plan scientifique que relationnel, puisqu'elle donne du temps aux recherches, favorise la maturité des problématiques et la conduite d'expériences et permet d'élaborer de nouvelles méthodologies. Elle participe également à la sensibilisation des aménageurs et des élus à la question de l'archéologie tout en ménageant une possibilité accrue d'une éventuelle évolution de projets d'urbanisme ou d'aménagement.

Proposition :

- décloisonner d'un point de vue légal et réglementaire l'archéologie préventive et l'archéologie programmée, afin de mettre en place des dispositifs opérationnels aptes à se déployer très en amont des grands projets d'aménagements dans une logique de prospective et de détermination de zones de conservation prioritaires (réserves archéologiques).

3.1.5. La question de la transmission des rapports d'opération

Au vu des missions que les collectivités territoriales dotées d'un service archéologique exercent en matière d'inventaire et de prospective aussi bien scientifique que dans le domaine de la politique d'aménagement du territoire, il est incompréhensible que le dispositif réglementaire en vigueur ne stipule pas qu'elles soient automatiquement destinataires d'une copie des rapports d'opération d'archéologie préventive et programmée.

Proposition :

- inscrire dans le code du patrimoine l'obligation faite à tous les opérateurs et chercheurs de transmettre un exemplaire de leurs rapports finaux d'opération d'archéologie préventive ou programmée aux collectivités territoriales dotées d'un service archéologique.

3.2. Le secteur opérationnel proprement dit

3.2.1. L'activité des services agréés en matière d'archéologie préventive

Entre 2009 et 2012, les services territoriaux agréés en matière d'archéologie préventive ont réalisé 1618 opérations préventives : 1341 diagnostics (17,5% des diagnostics réalisés en France) et 277 fouilles[10].

PART DES DIFFERENTS TYPES D'OPERATION DANS L'ACTIVITE DES SERVICES DE CT AGREES

	2009		2010		2011		2012 (10 mois)	
Diagnostics	254	65,8 %	305	65,5 %	413	67,2 %	369	66,5 %
Fouilles préventives	56	14,5 %	64	13,7 %	80	13,1 %	77	13,9 %
Sauvetages divers	52	13,5 %	64	13,7 %	88	14,3 %	71	12,8 %
Fouilles programmées[11]	24	6,2 %	33	7,1 %	33	5,4 %	38	6,8 %
	386	100 %	466	100 %	614	100 %	555	100 %

Sur les 10 mois de 2012 pris en compte, 785 agents (ETP) ont assuré 543 opérations, ce qui représente un ratio de 1,4 agent par opération. Ce ratio montre que les collectivités territoriales affectent aux opérations des moyens plus importants que l'Inrap. Il est, en

10 A quoi il faut ajouter l'activité opérationnelle programmée : 128 opérations sur la base de l'enquête réalisée récemment. Ce bilan ne reflète pas la réalité de l'activité territoriale dans ce domaine, les réponses à l'enquête ayant surtout été le fait de services agréés qui ne sont plus les plus actifs en programmée, pour des raisons de disponibilité essentiellement.

11 Nous n'avons pris en compte ici que les fouilles dont la direction était assurée par un agent de la collectivité territoriale. Ces chiffres ne reprennent pas les fouilles auxquelles des agents de collectivité participent ni celles qui sont subventionnées ou matériellement soutenues par les collectivités.

effet, nettement supérieur à celui qui ressort du bilan opérationnel de l'Inrap en 2011 : avec 2161 opérations pour 1277 agents (ETP), le ratio de l'institut étant de 0,6 agent seulement par opération. Cette différence de moyens est particulièrement sensible dans la réalisation des diagnostics.

3.2.2. La logique de la compétence générale en matière de diagnostic

17 services, soit près d'un quart des services de collectivité agréés, ont pris la compétence générale en matière de diagnostic qui consiste à réaliser tous les diagnostics prescrits sur leur ressort territorial pendant une durée minimale de trois ans (Art. L523-4 du code du patrimoine). La collectivité, qui peut renouveler cette option autant qu'elle le souhaite, se substitue alors à l'Inrap dans la mission de service public de diagnostic.

Compte tenu de la contrainte qu'impose cette option et de son coût élevé, elle relève d'abord d'une décision politique forte qu'il serait erroné d'interpréter en termes de motivation financière, en l'occurrence la perception de la totalité des 68,5 % de la RAP liquidée sur le territoire de compétence de la collectivité. Les motifs principaux qui justifient ce choix sont la maîtrise des délais des opérations de diagnostic, la volonté de concilier au mieux la préservation du patrimoine avec l'aménagement du territoire et plus encore, le souci de préserver l'unité, la continuité et la cohérence des opérations conduites sur un territoire bien identifié. De la même manière, ce choix ne relève pas de la volonté d'établir un monopole scientifique, puisque sur les territoires concernés, il donne lieu à des coopérations scientifiques aussi bien avec l'Inrap (exemple du Douaisis) que le CNRS, les universités et d'autres collectivités territoriales.

Cette option a été retenue de façon privilégiée par les communes (48 % de celles qui sont agréées) et les communautés de communes (45 % de celles qui sont agréées) et beaucoup moins par les départements (17 %) qui correspondent tous par ailleurs à des territoires ruraux. La compétence globale concerne donc surtout des entités territoriales de petite ou moyenne superficie, où la proximité avec le territoire est plus forte et qui ont aussi, au plan administratif, davantage d'implication dans l'aménagement du territoire (élaboration des PLU et délivrance des autorisations d'urbanisme pour les communes, alors que les communautés d'agglomération sont étroitement liées aux communes qui les composent et ont en charge la mise en place des Scot).

Cette option de la compétence générale présente aussi l'avantage de permettre une liaison plus étroite entre l'État et les services territoriaux concernés, qui sont des interlocuteurs privilégiés ; elle facilite les choix scientifiques en matière de prescription et la mise en place de plans de charges annuels, ce qui permet aussi aux collectivités concernées de se projeter plus aisément tant au plan financier qu'en matière d'accroissement de personnel. Elle garantit également aux aménageurs un gain de temps important dès la prescription, en évitant les délais qu'impose la superposition des différents opérateurs susceptibles d'intervenir sur un territoire donné (commune ou communauté d'agglomération, département, Inrap)[12].

12 Elle fournit un seul interlocuteur identifié.

Les collectivités qui ont fait ce choix ont consenti à des investissements importants tant en personnels qu'en équipements, pour répondre non seulement à la mission de service public de diagnostic dont elles assument complètement la prise en charge, mais également aux exigences en matière de conditions d'obtention de l'agrément nécessaire pour opérer dans le domaine de l'archéologie préventive.

3.2.3. Le diagnostic, clef de voûte d'une archéologie préventive de qualité

Pour les collectivités territoriales, il n'est plus à démontrer que le diagnostic est, en soi, une opération scientifique dont l'objectif ne saurait se réduire à la prescription ou non d'une fouille préventive. Il faut donc s'assurer de qualité scientifique non seulement parce qu'il détermine les suites qui seront données, mais aussi parce que le diagnostic, même dit « négatif », est lui-même producteur de données scientifiques utiles lorsqu'il est question d'étudier des territoires.

On constate aujourd'hui une forme de standardisation dans le mode d'implantation des sondages qui, couplé à un nombre de plus en plus réduit de fenêtres complémentaires, interdit d'appréhender l'organisation des vestiges et la complexité de la stratigraphie. Or, faut-il rappeler que chaque site présente des spécificités qui justifient une approche chaque fois différente. De la même manière, la normalisation trop poussée des RFO finit par oblitérer la transmission des observations faites sur le terrain qui dépendent, elles aussi, des particularités propres à chaque site et à chaque territoire.

La conséquence de cette approche de plus en plus minimaliste, tant en termes de moyens et de protocoles d'intervention que de mises en perspective historiques et géographiques, limite considérablement la capacité des agents des SRA et des membres des CIRA à statuer sur les suites qui devraient être données à ces diagnostics. Il en résulte une situation aberrante dans laquelle une fouille (et la consommation de moyens humains et financiers qu'elle génère) peut n'être prescrite qu'en fonction d'un doute sur la nature d'une occupation mal caractérisée lors du diagnostic.

Faute de caractérisation suffisante, l'État en charge de l'archéologie n'est plus en mesure d'affiner suffisamment le cahier des charges scientifique et les opérateurs rencontrent, à leur tour, des difficultés pour construire un projet d'opération en adéquation avec la complexité de sites. Ces difficultés se dévoilent au cours même des recherches, donnant lieu à des renégociations répétées avec les aménageurs, des déclarations de découvertes d'importance exceptionnelle grevant le Fnap, ou encore à l'adoption de mesures d'urgence se soldant par des choix drastiques qui, au final, desservent l'étude du site.

Enfin, il faut reconnaître que la dégradation de la qualité des diagnostics et des RFO qui en découlent prive la communauté scientifique d'informations multiples sur les sites rencontrés, alors même que ces derniers ne feront pas nécessairement l'objet d'une

fouille. Si la législation impose aux opérateurs en charge des diagnostics de caractériser un site, elle ne dit nulle part que sa seule finalité est de servir à l'aide à la décision en matière de prescription de fouille. C'est bien parce qu'un diagnostic est aussi un outil pour comprendre l'histoire des territoires et des communautés qui les ont habités qu'il est un acte scientifique à part entière et non pas un geste purement technique comme l'a rappelé le CNRA dans l'un de ses récents avis.

Propositions :

- établir une nouvelle circulaire à l'intention des opérateurs publics précisant de manière détaillée la finalité et les attendus d'un diagnostic ;

- assortir l'arrêté de prescription d'un diagnostic d'un cahier des charges scientifique exposant dans le détail les problématiques qui sont à l'origine de la prescription.

3.2.4. La question du financement des diagnostics

Deux options sont en cours de réflexion au ministère de la Culture sur les modalités de financement des diagnostics, dont l'une vise, en fait, à abolir le principe de la compétence générale en matière de diagnostic, en modifiant le système de financement.

Cette première option aurait pour double conséquence de priver les collectivités territoriales de la perception des recettes fiscales perçues à cet effet dans leur ressort territorial et de placer toute les structures territoriales d'archéologie dans la position de simples opérateurs. Outre les difficultés budgétaires que ce changement ferait peser sur les CT qui ont pris cette compétence générale et souhaitent la garder, cette disposition pourrait avoir pour conséquence de mettre un frein au développement des services d'archéologie dans les collectivités territoriales, notamment dans les zones rurales.

Elle va également à l'encontre de l'esprit de la loi d'archéologie préventive modifiée en 2003, dont l'un des objectifs vise justement à inciter le développement des services territoriaux en vue d'un meilleur maillage du territoire. Cette disposition de la compétence générale place les collectivités qui l'ont prise dans une position de véritable service public, garante de la continuité de ce service public mais aussi du principe d'égalité des aménageurs devant la loi.

À l'inverse, pour les services territoriaux qui ont opté pour la réalisation de diagnostic au cas par cas, le système de paiement selon des barèmes de difficulté technique envisagé par le ministère de la Culture, apparaît aujourd'hui comme une évolution positive, puisqu'il devrait mettre un terme à la charge que la conduite de nombreux diagnostics fait aujourd'hui peser sur les finances locales. Rappelons à ce titre que les collectivités assurent aujourd'hui près de 17 % des diagnostics et ne perçoivent en contrepartie que 6,4 % du produit de la redevance d'archéologie préventive liquidée sur le territoire national.

Cette activité est donc en grande partie financée sur les fonds propres des collectivités, c'est-à-dire sur le produit des impôts locaux. Selon une enquête menée en 2012 auprès des services des CT, c'est en moyenne 33 % des frais engagés par les collectivités territoriales pour mener à bien les diagnostics qui ne sont pas compensés par la RAP, ce chiffre pouvant atteindre près de 70 % dans certaines villes.

De fait, le paiement selon un barème préétabli offre l'opportunité pour les collectivités territoriales de se faire rembourser une partie, plus substantielle qu'aujourd'hui, des frais qu'elles engagent pour mener à bien la mission de service public de diagnostic. Il couvrirait mieux les opérations de faible emprise, ainsi que les cas exonérés sur lesquels elles interviennent très régulièrement, puisque les services archéologiques de collectivités territoriales sont des villes ou des communautés de communes pour l'essentiel urbaines.

Sur cette question des diagnostics, la liberté doit être conservée pour les collectivités de choisir l'une ou l'autre option en fonction de leur philosophie, de leur territoire et de la politique d'aménagement dont il fait l'objet.

Propositions :

- maintenir le dispositif prévu aux articles L523-4 et L524-11 du code du patrimoine qui accorde aux collectivités territoriales le droit de prendre à sa charge la mission de service public du diagnostic et de recevoir en contrepartie un financement qu'elles peuvent inscrire à leur budget ;

- retenir le dispositif envisagé par le ministère de la Culture d'une compensation financière pour les diagnostics pris en charge selon un barème clairement identifiable.

3.2.5. La question des diagnostics-fouilles

Le coût élevé des diagnostics que mènent les collectivités territoriales a aussi pour origine la pratique du diagnostic-fouille qui a disparu des dispositifs réglementaires issus des lois de 2001 et de 2003. Or, aujourd'hui encore, dans le cas de découverte de vestiges ponctuels, peu importants et très localisés, il n'est pas rare, en effet, qu'un diagnostic réalisé par une collectivité débouche sur une mini-opération de fouille. Conduite sous contrôle et avec l'autorisation de l'État, cette pratique consiste à fouiller intégralement les quelques vestiges présents de manière à libérer le terrain tout en garantissant la sauvegarde des données. L'objectif de ce type d'intervention est d'éviter l'alternative, souvent difficile pour les SRA, de choisir entre la destruction de vestiges modestes ou peu nombreux et la mise en œuvre d'une fouille, opération que l'on sait chronophage en raison des procédures de prescription et d'appels d'offre, lourde au plan administratif.

Il serait souhaitable que ce type d'intervention soit pris en compte par la loi, qu'il bénéficie d'un encadrement strict, en en fixant les limites, et qu'il bénéficie aussi d'un financement adapté en raison de son coût, qui dépasse largement le cadre du seul diagnostic et se trouve donc imputé sur les finances locales. De telles dispositions participeraient de la simplification des procédures voulue par les pouvoirs publics à la fois à l'échelon national et territorial.

Proposition :

- inscrire et définir dans le dispositif légal et réglementaire la possibilité de conduire des diagnostics-fouilles.

3.2.6. Les sauvetages urgents

À ce bilan sur l'activité en archéologie préventive, il faut ajouter aussi un important investissement sur des opérations diverses (275 au total). Il s'agit des suivis de travaux et des fouilles nécessitées par l'urgence absolue qui, par commodité, sont ici désignées par SU (sauvetages urgents). Non prises en compte par l'archéologie préventive, alors même qu'elles sont souvent motivées par des projets d'aménagement (travaux de voirie notamment, surveillance de travaux de terrassement, etc.), ces interventions ne sont financées par aucun budget direct, ce qui explique que leur réalisation repose presque exclusivement sur les finances et les acteurs territoriaux. Ces derniers interviennent ici en tant que service public de proximité. Il convient de relever que ces opérations ne sont pas l'apanage des seuls services agréés, mais aussi de services territoriaux qui ne le sont pas (cas de Melun par exemple). Ces interventions qui relèvent pleinement, par leur nature, de la catégorie des opérations préventives ne bénéficient aujourd'hui ni d'un cadre réglementaire explicite, ni d'un financement équitable.

Propositions :

- inscrire et définir, dans le dispositif légal et réglementaire, les modalités de mise en œuvre et de réalisation des suivis de travaux et des sauvetages urgents ;

- mettre en place un cadre de financement adapté.

3.2.7. Les questions de la prescription et du cahier des charges scientifique

Les collectivités territoriales accordent une place essentielle aux services déconcentrés de l'État en charge de l'archéologie dans les régions. Ils ont aujourd'hui en charge la prescription, le suivi et le contrôle scientifique des opérations d'archéologie préventive. Ces services sont la clef de voûte d'un système qui, après 10 ans de

fonctionnement, apparaît désormais opérationnel, même s'il nécessite quelques aménagements.

Pour les élus et les aménageurs, les services déconcentrés de l'État sont d'abord les garants de l'absence de conflit d'intérêt entre prescription et conduite des opérations. Il est donc impératif de conserver la séparation entre ces services chargés de la prescription et les structures en charge de la réalisation des opérations (Inrap, services de CT, sociétés privées). Ils exercent aussi un contrôle sur la qualité scientifique des opérations, qui permet aux élus de mesurer les compétences de leurs services. Leur activité bénéficie en outre d'un droit de regard de la part des Cira, qui garantissent à leur tour la cohérence de la politique de prescription et la manière dont le suivi et le contrôle scientifique des opérations sont assurés.

A l'heure où des mesures de simplification administrative sont en débat, le maintien de ce niveau de contrôle et de suivi scientifique des opérations d'archéologie préventive au niveau des Drac, et donc du préfet de région, est d'autant plus nécessaire et cohérent qu'on se situe au même niveau de contrôle que celui qu'exercent le préfet de région et la chambre régionale des comptes dans les domaines de l'administration et des finances territoriales.

Dans leurs missions de contrôle et de suivi scientifique, les SRA sont conseillés par les CIRA qui constituent elles aussi une pièce clef du dispositif actuel dans la mesure où, pluri-institutionnelles, elles concourent à faciliter le dialogue entre les différents opérateurs, entre l'archéologie préventive et l'archéologie programmée et entre la continuité disciplinaire et l'innovation aussi bien en termes de méthodologie qu'en termes de problématique scientifique.

Prérogative de l'État, la prescription est une étape essentielle du dispositif d'archéologie préventive. Or on a pu constater une forme d'hétérogénéité dans la politique de prescription selon les territoires et parfois même à l'intérieur d'un même territoire.

Ainsi, sur une même zone de présomption de prescription, il n'est pas rare, en effet, de voir un projet de construction soumis à diagnostic dans un secteur où d'autres projets, pourtant contemporains, ne font pas l'objet de la même attention de la part des services de l'État. Il est alors très difficile de faire comprendre à l'aménageur dont le projet est soumis à diagnostic les raisons de cette inégalité de traitement. Par ailleurs, selon les prescripteurs d'un même SRA, les exigences dans le taux d'ouverture des terrains varient de 5 à 10 %, sans qu'il soit toujours possible de déterminer sur quels critères reposent ces taux qui peuvent avoir des incidences financières et temporelles considérables en fonction des superficies de terrain à sonder. Ces taux doivent être motivés.

Concernant les prescriptions de fouilles et leur cahier des charges, la confrontation des différents documents produits par les services déconcentrés met en évidence des différences notables dans leur rédaction, tant d'un SRA à l'autre qu'au sein d'un même SRA. Elle met aussi en relief des pratiques susceptibles de favoriser des inégalités de traitement entre opérateurs. Certaines prescriptions vont jusqu'à préciser le nombre d'agents ou de jours-hommes nécessaires pour la conduite d'une opération,

le nombre et la nature des analyses à prévoir, les quantités de prélèvements à faire et à étudier, quand d'autres ne fournissent pas d'indications susceptibles d'aider l'aménageur à établir des critères objectifs pour l'analyse des offres. La mention des agréments nécessaires pour réaliser une opération n'est pas toujours claire, voire parfois non conforme aux périodes chronologiques officiellement retenues (par exemple référence à un agrément en Préhistoire, qui n'existe pas). Dans l'exigence des agréments, on note parfois de la surenchère (exiger l'agrément pour une période très faiblement attestée sur un site, alors que le cahier des charges pourrait simplement exiger la présence d'un spécialiste, par exemple), ou au contraire un certain laxisme.

Enfin, la faiblesse des données issues d'un diagnostic peut conduire les SRA à prescrire des tranches conditionnelles par mesure de prudence. Compréhensible car elle vise à éviter le cas de découverte exceptionnelle, cette pratique a toutefois pour défaut d'entraîner des offres difficilement comparables et, partant, de rendre d'autant plus difficile leur analyse.

Bien entendu, il ne saurait être question d'une uniformisation des prescriptions qui aurait pour conséquence de réduire diagnostics et fouilles à de simples gestes techniques entièrement détachés de la réalité des terrains et des problématiques scientifiques qui se sont développées dans chaque région. En la matière, l'appréciation des agents prescripteurs des SRA est non seulement une richesse, mais aussi un élément indispensable dans l'intégration de chaque opération préventive dans le contexte régional. Reste qu'une clarification et une harmonisation des exigences administratives et techniques dans les cahiers des charges scientifiques joints aux arrêtés de prescription sont souhaitables, surtout dans le cadre d'une possible évolution du mode de financement des diagnostics.

Propositions :

- conserver la nécessaire séparation entre services prescripteurs et opérateurs ;

- conserver le suivi et le contrôle scientifique des opérations d'archéologie préventive à l'échelon du préfet de région ;

- renforcer des services déconcentrés de l'État en charge de l'archéologie dans les régions en moyens et en personnels statutaires recrutés par des concours ouverts à tous, les postes CDD éventuels doivent également être publiés et ouverts à l'ensemble de la communauté archéologique ;

- maintenir et renforcer le dispositif des Cira ;

- produire de la part du MCC, une circulaire visant à clarifier et à harmoniser au niveau national le contenu des arrêtés de prescription et des cahiers des charges scientifiques qui y sont joints.

3.2.8. La question des contrats d'archéologie préventive

La réglementation actuelle a qualifié de marché de travaux les opérations de fouille. Nous considérons que cette qualification ne correspond pas à la réalité de ces opérations qui relèvent en fait strictement de prestations intellectuelles et scientifiques. Elle est contraire à l'option retenue par ailleurs dans la loi, qui définit l'archéologie préventive comme un acte de recherche.

La loi de 2003 a conféré d'autre part la maîtrise d'ouvrage des opérations d'archéologie préventive à l'aménageur. Or, celui-ci se trouve en difficulté lorsqu'il est confronté à un type d'intervention dont la mise en œuvre s'accorde mal avec ses compétences traditionnelles.

Il lui est, en effet, difficile d'établir des critères objectifs sur la valeur scientifique d'une offre ou tout simplement sur son adéquation avec le cahier des charges de l'État, et bien souvent, ce sont les seuls critères du coût et des délais d'intervention qui déterminent son choix. Il y a, de ce point de vue, une réflexion à mener sur les modalités de mise en œuvre d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les fouilles préventives.

En amont, une attention plus soutenue devrait être apportée à la rédaction des cahiers des charges scientifiques qui accompagnent la prescription de fouille :

- afin d'éviter que, dans un contexte concurrentiel, la recherche du prix compétitif ne se traduise par une baisse inévitable de la qualité des prestations *in fine* ;
- pour limiter au maximum le recours aux tranches conditionnelles qui aujourd'hui se multiplient dans les offres de manière quasi systématique ;
- pour éviter que les SRA soient contraints de demander des augmentations significatives de délais et de moyens à un opérateur au moment de l'examen d'une demande d'autorisation de fouille.

Un autre biais du système actuel est la validation *a posteriori* par le SRA du projet scientifique (PSTI) retenu par l'aménageur. Cette validation n'intervient, en effet, qu'au moment où le SRA décide (ou non) de délivrer l'autorisation de fouille, soit après la signature d'un contrat pour l'aménageur privé, ou, pour les structures publiques ou parapubliques, après l'attribution du marché. Une telle disposition soulève de très grosses difficultés en termes de procédures.

Une mauvaise estimation d'un opérateur attributaire d'un marché pouvant conduire un SRA à solliciter une augmentation des moyens et des délais et donc du coût d'une opération déjà attribuée, on constate que, pour obvier les difficultés inhérentes à une remise en cause d'un marché, un aménageur public est tenté de négocier avec le seul opérateur retenu, selon un procédé non conforme au code des marchés publics. Ces pratiques sont en complète contradiction avec le souci qu'a eu le législateur d'une concurrence loyale.

D'autre part, rien n'encadre véritablement la mise en concurrence dans le cadre de contrats passés avec les aménageurs privés.

En conséquence, il semble aujourd'hui nécessaire de mettre en place les procédures nécessaires à accompagner le maître d'ouvrage / aménageur dans sa décision.

Cet accompagnement des aménageurs pourrait prendre la forme d'une aide à la maîtrise d'ouvrage pour le volet scientifique des offres, à condition toutefois que cette aide ne soit pas confiée à un opérateur susceptible lui-même, à l'avenir, de candidater à un marché passé par ce même aménageur. Par conséquent, il semble préférable que cet accompagnement soit le fait des services régionaux de l'Archéologie qui devraient être représentés aux commissions des appels d'offres afin d'évaluer immédiatement la conformité entre le projet d'opération et le cahier des charges scientifique. Un tel processus nécessite néanmoins que les agents des SRA soient formés aux procédures du code des marchés publics.

3.3. Les oubliés de l'archéologie préventive dans les lois de 2001-2003

3.3.1. En milieu urbain

En milieu urbain, ce sont les travaux de voirie qui sont les grands oubliés de l'archéologie préventive. Très nombreux et récurrents, ils se révèlent très destructifs, notamment dans les centres anciens où l'espace de la voirie est quelquefois le dernier lieu d'investigation possible pour les archéologues, et où toute information sur les tissus urbains successifs, même à une échelle très modeste, est susceptible d'apporter des informations de premier plan.

Si certains travaux de voirie relèvent bien de l'urgence (rupture de canalisation, fuite sur réseaux....), justifiant le recours, en cas de mise au jour de vestiges archéologiques, à la procédure des fouilles nécessitées par l'urgence absolue, la plupart d'entre eux font l'objet de programmations annuelles faisant intervenir, sous l'égide des services territoriaux, l'ensemble des sociétés chargées des fluides (eau potable, eaux usées, gaz, électricité, courants faibles…). La loi n'obligeant pas à déclaration, ces travaux ne sont pas couverts par elle, alors qu'ils ressortissent bien, par leur nature, du dispositif d'archéologie préventive. On relève, du reste, que des programmes importants font quelquefois l'objet d'autosaisine de la part des collectivités territoriales. Il en résulte le paradoxe d'une inégalité de traitement avec, d'un côté, les collectivités qui font la démarche de déclarer leurs travaux et se voient ainsi imposer le paiement de la RAP pour des travaux d'intérêt général, et celles qui échappent à toute redevance en ne les déclarant pas.

Dans la nature des prescriptions, les services régionaux manifestent de leur côté une certaine gêne dans le traitement de ces dossiers, qui débouchent soit sur des prescriptions de diagnostic (quand il y a demande d'autosaisine ou déclaration de travaux), soit, cas le plus fréquent, sur de simples suivis de travaux ou des sauvetages urgents, en dehors du cadre réglementaire. Par ailleurs, les SRA semblent limiter le recours à des prescriptions de fouille directes, pourtant prévues par la loi et dont le bénéfice a plusieurs fois été validé par les Cira (à Besançon et à Reims par exemple). Pour beaucoup de petites interventions sur des sites connus (MH, petite parcelle encadrée de zones déjà fouillées, suivi de travaux), l'opération demandée a pourtant les objectifs d'une fouille. Ce principe permettrait de financer correctement ces opérations

et de clarifier leur cadre juridique, aujourd'hui très informel. Il aurait comme autre avantage de rassurer les aménageurs en leur offrant une meilleure maîtrise du calendrier ramené à une phase unique.

Sauf dans le cas des VRD réalisés dans le cadre d'aménagements de ZAC ou de lotissements, il convient de relever que ces travaux de voirie relèvent quasiment toujours du service public (amélioration du confort des administrés). Ce sont, en effet, essentiellement les services de collectivité territoriale et plus particulièrement les services communaux ou communautaires qui réalisent ce type d'intervention, dans des conditions souvent très difficiles et sans aucune compensation financière.

Le financement des opérations archéologiques que suscitent ces travaux ne doit pas être du seul ressort des collectivités territoriales qui les réalisent, mais doit être pris en charge, pour tout ou partie, par les mécanismes propres à l'archéologie préventive.

Proposition :

- clarifier par voie réglementaire la procédure et le financement adaptés à la mise en œuvre des opérations d'archéologie préventive qui, en milieu urbain, sont induites par des travaux de voirie, d'enfouissement des réseaux et plus généralement de réaménagement des espaces n'ayant qu'un faible impact sur le sous-sol.

3.3.2. En milieu rural

La réforme actuelle est l'occasion unique, pour l'ensemble de la communauté archéologique, d'œuvrer pour une autre des grandes oubliées de l'archéologie préventive des lois de 2001 et 2003 : l'archéologie en milieu rural, celle des mises en cultures, des plantations et sous-solages profonds, des déboisements et des dessouchages, des arrachages de vignes et des remembrements, voire des aménagements des domaines skiables en milieu montagnard, pour lesquels aucune procédure de saisine des services régionaux de l'Archéologie, aucun financement spécifique n'ont été réellement mis en place. On doit y ajouter, bien que plus spécifiques, toutes les formes d'érosion, notamment le long de la côte atlantique et plus particulièrement dans le Médoc, qui détruisent chaque année nombre de sites, parfois majeurs, sans opération préventive. Le projet ALERT, porté par le CNRS (UMR 6566) sur les littoraux armoricains, a montré la nécessité d'un suivi des phénomènes érosifs découlant des épisodes tempétueux pour la sauvegarde des sites archéologiques. Cette action est aujourd'hui relayée en partie par des bénévoles, là où des services de collectivités territoriales seraient, dans un cadre législatif et en accord avec les différents acteurs, les mieux à même d'intervenir.

En 30 ans, les campagnes françaises ont ainsi vu disparaître des centaines de sites à l'occasion de ces travaux, presque toujours sans fouille, dans l'indifférence générale, sous le seul prétexte qu'aucun financement n'était prévu. Dans les départements du sud du Massif Central, comme l'Aveyron, le Lot ou la Lozère, des centaines de *tumuli* et de sites enfouis, ainsi que des dizaines de dolmens et de tronçons de voies anciennes ont été irrémédiablement détruits au gré des différentes primes

agricoles octroyées. Même chose pour les zones viticoles, du Midi notamment, et les divers secteurs forestiers de l'Hexagone. Que reste-t-il aujourd'hui, entre autres, des nécropoles tumulaires ou dolméniques de Floyrac (Onet-le-Château), de Maymac (Bertholène) ou du Crès (Sévérac-le-Château) pour ne citer que le département de l'Aveyron ? Presque rien ! Peut-on continuer à accepter que de vastes territoires remembrés, notamment dans les zones traversées par des grands travaux linéaires (autoroutes et voies ferrées) ne fassent quasiment jamais l'objet d'archéologie préventive contrairement aux tracés eux-mêmes, de superficie souvent moindre et moins destructeurs ? Sait-on qu'on vient tout récemment et en toute légalité de procéder à des sous-solages profonds pour des plantations de noyers, sur plusieurs dizaines d'hectares et sans diagnostic préalable, au cœur de l'oppidum du Puy d'Issolud dans le Lot, qui fut le théâtre de la célèbre bataille d'*Uxellodunum* opposant Lucterios à César lors de la *Guerre des Gaules* en 51 av. J.-C. ? On pourrait ainsi multiplier les exemples…

À l'instar d'autres états européens comme les Pays-Bas, on peut donc affirmer sans risque que les destructions en milieu agricole ont été bien plus catastrophiques pour la préservation et la connaissance de notre patrimoine que celles encadrées par la législation actuelle sur l'archéologie préventive.

L'Anact pense qu'il est plus que temps d'aborder de manière pragmatique cette question sans stigmatiser le milieu agricole déjà en grande difficulté économique.

Propositions :

- mettre en place un mécanisme de saisine des services régionaux de l'archéologie, à l'occasion de ces travaux, en concertation avec le ministère de l'Agriculture et ses diverses administrations (chambres d'Agriculture, ONF, etc.) ainsi qu'avec les organisations agricoles ;

- mettre en place des opérations de diagnostic consistant au moins à répertorier ou à borner les sites visibles à la surface des terrains (dolmens, tumuli, mottes, etc.) et obligation pour leurs propriétaires de les préserver à défaut de financer leur fouille, dans une véritable logique conservatoire d'un patrimoine commun non renouvelable ;

- créer un fonds spécifique pour financer les opérations sur les sites irrémédiablement voués à la destruction par les travaux agricoles et autres ;

- sensibiliser les agriculteurs à leur patrimoine, en partenariat avec les administrations et les organisations agricoles, en les incitant à l'entretenir (débroussaillage, bornage des sites hors sol, etc.) notamment par le biais de crédits européens environnementaux spécifiques déjà existants. Faire de même avec les administrations en charge de la gestion du littoral (ministère de l'Écologie, Conservatoire du littoral…) ;

- développer le partenariat entre les services régionaux de l'Archéologie et les services archéologiques agréés de collectivités territoriales qui le souhaitent dans la définition des zonages et la gestion de la carte archéologique nationale (en facilitant notamment son accès) ;

- renforcer la protection juridique des sites par le biais de la carte archéologique nationale.

3.3.3. L'archéologie du bâti

La loi de 2003 sur l'archéologie préventive laisse en marge deux autres domaines de recherche particulièrement importants : les monuments protégés au titre des MH et les bâtiments anciens non protégés.

Les Monuments historiques sont réglementés à différents niveaux et un service des Drac se consacre entièrement à leur conservation, à leur restauration et à leur étude. C'est justement cette mission d'étude – également perceptible dans l'antique statut des Architectes en Chef des Monuments historiques – qui a probablement entraîné l'exclusion des MH de l'élaboration de la loi sur l'archéologie préventive. De fait, l'absence de réglementation à l'échelle nationale induit une véritable disparité des régimes de prescription et des modes opératoires d'une région à l'autre.

Du côté des services de l'État, les relations difficiles entre les SRA et les CRMH sont à l'origine de certaines situations étonnantes qui peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur le patrimoine.
Sur le terrain, on constate le développement des études préalables où l'architecte mandaté s'associe les compétences d'un archéologue directement rattaché à son équipe. C'est un véritable retour en arrière dans lequel l'archéologue se retrouve subordonné à l'architecte et qui induit une résurgence de la précarité dans la profession, ainsi que la dispersion et un manque de valorisation, tant scientifique que grand public, des résultats.

Parfois, lorsque des besoins précis en matière d'archéologie sont manifestes en amont ou en accompagnement de travaux, les CRMH mandatent directement ou indirectement des équipes d'archéologues avec ou sans l'aval des SRA. Ces études, qui vont du simple relevé de façade jusqu'à une véritable fouille, sont réalisées par différents prestataires : les opérateurs traditionnels en archéologie préventive mais également des groupements d'archéologues « libéraux » ou des équipes universitaires et leurs étudiants.
Dans de nombreux cas, l'archéologie n'est même pas envisagée que les travaux concernent les élévations ou le sous-sol…

Pour les bâtiments anciens non protégés au titre des MH (soit environ 90 % du patrimoine architectural), les procédures sont également très imparfaites voire inexistantes.

En majorité, ce « ventre mou » du patrimoine est concentré dans les centres anciens de nos villes et villages et parfois protégé par des Secteurs sauvegardés et des Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. À défaut, le traditionnel périmètre des 500 mètres autour d'un Monument historique peut constituer un mince

écrin protecteur. Aujourd'hui, les centres anciens sont « sanctuarisés », car on ne détruit plus des îlots complets comme dans les années 70 et 80 (à l'exception peut-être des villes du Nord et de l'Est largement affectées par les deux conflits mondiaux), mais ils sont profondément transformés par de lourdes opérations immobilières. Dès lors, la seule façon de faire de l'archéologie urbaine revient à investir des îlots en réhabilitation des centres anciens en faisant de l'archéologie du bâti et des fouilles de faible superficie.
Les procédures sont également très diverses : parfois ce sont les STAP qui demandent des études archéologiques, en amont du dépôt de permis de construire, ou des SRA qui prescrivent dans le cadre de la loi de 2003. Dans bien des cas, il ne se passe rien et des pans complets de notre histoire urbaine sont irrémédiablement détruits ou dénaturés.
Dans les zones péri-urbaines ou dans les campagnes, de nombreux édifices appartenant au patrimoine rural non protégé présentent également un intérêt archéologique indéniable, mais échappent totalement à la vigilance des SRA. Les subventions pour les travaux sur ces bâtiments (PRNP), désormais accordées par les conseils généraux, sont pourtant soumises à l'avis de l'ABF, mais leur étude archéologique préalable reste dépendante de la bonne volonté des uns et des autres.

Le rôle des services archéologiques des collectivités est essentiel car souvent ils possèdent les connaissances et les compétences pour intervenir sur des dossiers MH ou des projets dans les centres anciens. De surcroît, les collectivités sont parties prenantes sur ce type de dossier puisqu'elles financent largement les projets MH, les grandes opérations de réhabilitation (OPAH, PRI, etc.), les travaux sur le patrimoine rural non protégé. Elles assument souvent la maîtrise d'ouvrage, en tant que propriétaires de ces édifices, ou la subventionnent.

Les services des collectivités, grâce à leur proximité et leur réactivité, peuvent être au premier rang pour intervenir en amont, avant les permis de construire et de démolir, afin que les recherches archéologiques soient incluses dans la réflexion sur la réhabilitation d'un édifice. Ainsi, l'archéologue n'est plus « l'empêcheur de tourner en rond » mais le révélateur d'une architecture pouvant être restituée et intégrée dans un projet de réhabilitation et l'acteur de la diffusion de ces connaissances aux publics.

Propositions :

- considérer tout édifice protégé ou signalé au titre du patrimoine (historique, archéologique ou ethnologique) comme un site archéologique potentiel ;

- optimiser la coordination des différents services du patrimoine (SRA, CRMH, STAP) au sein de la Drac ;

- doter chaque SRA d'un agent compétent qui estimera les besoins des CRMH et des STAP (rattachés au Drac) en matière d'archéologie ;

- imposer l'agrément à tous les intervenants dans ces domaines d'activité. Une exception est possible pour les équipes universitaires, sous la condition du refus de la sous-traitance exclusive à des personnels en CDD ou stagiaires ;

- rendre obligatoire une visite préalable par un archéologue compétent de CT ou du SRA (à l'exemple d'un architecte conseil de CAUE), des immeubles ou bâtiments

soumis à projet dans un centre ancien protégé (secteurs sauvegardés, Avap, périmètre MH). En cas de doute sur l'intérêt du bâtiment, mise en œuvre d'un diagnostic, et si l'intérêt du bâtiment est confirmé, prescription de fouille préventive ;

- intégrer l'archéologie et son fonctionnement administratif dans le cursus de formation des architectes du patrimoine, ABF et ACMH ;

- transmettre aux SRA ou aux services archéologiques compétents, pour avis, les dossiers relatifs au subventionnement du PRNP ;

- développer le rôle de conseil et de référent auprès des petites collectivités sur les démarches à entreprendre.

3.4. En aval, la recherche, la valorisation de la recherche et la conservation des collections mobilières et documentaires

Par leur histoire, qui remonte aux premières lois de décentralisation, et par le souci constant d'assurer pleinement l'intégralité de la chaîne opératoire de l'archéologie préventive, les services de collectivités territoriales ont depuis longtemps investi les domaines de la recherche, de la valorisation de la recherche et de la médiation.

3.4.1. L'investissement des collectivités territoriales en matière de recherche

Le pourcentage des agents de collectivités territoriales officiellement insérés dans le réseau de la recherche est élevé. Cette insertion peut être le fait d'une démarche personnelle ou régie par voie conventionnelle entre un organisme de recherche et la collectivité.

Il est à noter que les agents ne peuvent intégrer les UMR qu'en qualité de chercheur associé et non dans le cadre d'un rattachement, cette disposition n'étant pas ouverte aux collectivités territoriales. C'est un point que nous souhaiterions vivement voir évoluer dans le sens d'une plus grande ouverture des Unités mixtes de recherche en direction des collectivités territoriales[13].

13 Une enquête conduite par l'ANACT auprès des services agréés a permis de recueillir des données chiffrées sur leur composition générale et leurs activités. A peu près 80 % des services interrogés y ont répondu, ce qui permet de dresser un bilan représentatif, même s'il reste incomplet.

Services interdépartementaux : PAIR
Services départementaux : Aisne ; Allier ; Alpes-de-Haute-Provence ; Ardèche ; Ardennes ; Aveyron ; Calvados ; Dordogne ; Eure ; Eure-et-Loir ; Finistère ; Hauts-de-Seine ; Indre-et-Loire ; Loiret ; Lot ; Maine-et-Loire ; Mayenne ; Morbihan ; Moselle ; Nord ; Pas-de-Calais ; Seine-Saint-Denis ; Seine-et-Marne ; Val-de-Marne ; Val-d'Oise ; Var ; Vendée ; Yvelines.
Services intercommunaux : Amiens Métropole ; Artois Comm ; Bourges Plus ; Cap Calaisis ; Le Douaisis ; Metz Métropole ; Reims Métropole ; SAN Ouest Provence ; Toulouse Métropole.
Services communaux : Aix-en-Provence ; Autun ; Beauvais ; Besançon ; Béziers ; Chartres ; Château-Thierry ; Isle-sur-Sorgue ; Laval ; Lyon ; Nantes ; Nice ; Saint-Denis ; Seclin.

Membre d'une UMR	118
Membre d'un PCR/ANR	121
Membre comité de lecture de revue nationale ou interrégionale (44 réponses à l'enquête)	30

Convention cadre d'une CT avec l'Inrap	14
Convention particulière d'une CT avec l'Inrap	26
Actions couvertes par ces deux derniers types de convention	29
Convention d'une CT avec une UMR	13
Convention d'une CT avec une Université	4
Convention d'une CT avec autres organismes de recherche*	31

* Muséum d'Histoire Naturelle de Paris, Mont Beuvray, services régionaux de l'archéologie, etc.

L'implication des archéologues territoriaux dans la recherche est également mesurable à travers les publications (927 en 4 ans pour 513 agents), les communications à des colloques, la participation à des comités de lecture ou encore dans les politiques éditoriales des collectivités dont les chiffres fournis ci-après ne donnent qu'une image très partielle.

Pour les publications nous avons retenu ici exclusivement les travaux à caractère scientifique.

Publications à caractère scientifique (51 réponses à l'enquête)	**2009-2012**
Monographie scientifique	56
Article dans une revue nationale ou internationale	184
Article dans une revue interrégionale	105
Article dans une revue locale	141
Contribution actes de colloque	199
Contribution à un catalogue d'exposition	68
Autres publications à caractère scientifique	174
Total	**927**

Communications dans le cadre d'un colloque entre 2009 et 2011	**492**

Activité éditoriale (51 réponses)	**2009-2012**
Coordination d'ouvrage scientifique	15
Édition d'ouvrage archéologique	68
TOTAL	**83**

C'est donc sur un socle scientifique solide que repose l'activité des services, notamment dans le champ de l'archéologie préventive.

Cet investissement est bien lisible dans le niveau de formation universitaire élevé des archéologues territoriaux, qui montre l'exigence des collectivités en matière de recrutement : près de 83 % des 513 agents titulaires ou permanents ont au moins un niveau Bac + 4 et plus, de 71 % Bac + 5 et plus[14]. Ne sont pas pris en compte dans les

[14] Ne sont pas pris en compte dans les chiffres fournis ci-après les postes supports, techniques, administratifs et financiers qui relèvent d'autres types de diplôme.

chiffres fournis ci-après les postes supports, techniques, administratifs et financiers qui relèvent d'autres types de diplôme.

Thèse	66	12,9 %
Master 2	299	58,3 %
Master 1	59	11,5 %
TOTAL	**424**	**% calculés sur 513 agents**

On mesure encore l'investissement des CT dans la recherche au degré de participation des agents de collectivités à des colloques, séminaires ou tables-rondes (121 communications par an), et à la part qu'ils jouent dans l'organisation de manifestations de ce type, à leur présence dans des comités de lecture et le nombre de leurs publications. L'enquête réalisée auprès de 50 services donne une moyenne de 232 publications à caractère scientifique par an.

Il faudrait aussi citer le rôle des agents de collectivités dans l'enseignement supérieur, la formation ou l'administration de la recherche : charge de cours, animation de séminaires, tutorat de masters, accueil de stagiaires universitaires, participation à des jurys de diplôme et de concours, aux Cira, au CNRA, ou aux écoles doctorales des universités, participation au conseil d'administration d'associations nationales et internationales d'archéologie (Afeaf, Sfecag, Afam…) etc.

Il faudrait enfin évoquer les importants moyens financiers et humains dédiés à l'édition scientifique ou de vulgarisation. Ils se manifestent à travers la publication de collections, de séries ou d'ouvrages portée par les collectivités[15], par l'attribution de subventions à des revues régionales, des actes de colloque ou des ouvrages[16]. Il en va de même pour de nombreux colloques, congrès, séminaires ou tables-rondes qui n'auraient jamais eu lieu sans la manne territoriale.

Ajoutons en dernier lieu l'animation et le financement d'opérations d'archéologie programmée dont la finalité est de répondre à des problématiques scientifiques, de concourir à l'élaboration de nouvelles méthodologies et de nouvelles problématiques, ainsi que de contribuer à l'enseignement et à la formation professionnelle.

3.4.2. L'investissement des services de CT dans la valorisation

Conscientes des apports de l'archéologie dans ces différents domaines, les collectivités territoriales se sont très fortement investies dans la valorisation auprès du grand public. Elles disposent souvent d'un musée, ont créé des centres d'interprétation, gèrent des collections et des sites archéologiques, ont recruté des personnels de médiation et animent des ateliers pédagogiques. Elles fabriquent régulièrement des expositions faisant état des découvertes les plus récentes, quel que soit l'opérateur qui en est à l'origine, sans manquer de les replacer dans un contexte local issu lui-même de

[15] Cf. la collection Bituriga portée par le service intercommunal Bourges Plus.

[16] Le CG 13 finance chaque année plusieurs ouvrages entièrement dédiés à l'archéologie ; les services départementaux des Hauts-de-Seine de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne participent au financement de la Revue Archéologique d'Ile-de-France, créée en 2008, le Département de l'Aisne participe au financement de la Revue Archéologique de Picardie (on pourrait multiplier les exemples…).

la longue histoire de la discipline archéologique. Depuis longtemps, elles ouvrent leurs chantiers de fouilles aux visiteurs et aux scolaires de manière systématiques ou à l'occasion de journées portes ouvertes. Depuis leur création, les services ouvrent leurs sites et organisent des animations pour les Journées européennes du patrimoine, la Fête de la science et, plus récemment, pour les Journées de l'archéologie.

De fait, il est incompréhensible que le code du patrimoine ne reconnaisse pas l'action des collectivités territoriales dans le domaine de la valorisation des produits de la recherche archéologiques y compris préventive.

Ni pour la question de la recherche, ni pour la question de la valorisation de la recherche, il ne peut y avoir de logique de concurrence telle qu'elle prévaut encore trop souvent aujourd'hui. En ce sens, il ne saurait être question ni de compétence déléguée à l'Inrap, ni de tutelle par ce dernier comme la loi actuelle l'indique, mais bel et bien de complémentarité, avec un partage des missions de recherche et de valorisation de la recherche, ainsi qu'un partage des ressources financières dévolues à ces missions.

L'investissement des collectivités territoriales dans le domaine de la recherche ne répond en aucun cas à la volonté d'accumuler un savoir académique destiné à la seule communauté des chercheurs. Il vise à produire une analyse des choix qui dans le passé ont présidé à la manière dont les hommes ont construit leur vivre ensemble et leurs rapports avec leur environnement, afin de contribuer à la réflexion sur les politiques publiques qui s'attachent aux mêmes problématiques pour aujourd'hui et pour demain.

Il contribue également, via le travail de valorisation et de médiation des connaissances archéologiques issues aussi bien de l'archéologie préventive que programmée, au développement économique des territoires en matière de tourisme et d'offre culturelle.

Proposition :
- inscrire dans le code du patrimoine la reconnaissance de l'investissement des collectivités territoriales dans le domaine de la recherche en modifiant son article L523-1 de la manière suivante :

L'établissement public et les services de collectivités assurent l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats. Ils concourent à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie.

Pour l'exécution de leurs missions, l'établissement public et les services de collectivités peuvent s'associer, par voie de convention, à d'autres personnes morales dotées de services de recherche archéologique.

La reconnaissance officielle des missions de recherche et de valorisation des services de CT permettrait en outre de corriger le paradoxe qui consiste aujourd'hui, de la part du ministère de la Culture et du ministère de la Recherche, via le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA), à exiger des services de collectivités territoriales, pour l'obtention de l'agrément, des travaux de recherche et de valorisation de la recherche, alors même que ces missions ne leur sont pas officiellement reconnues.

Et puisque cette question est évidemment articulée avec celle du financement, nous demandons que les crédits de la RAP affectés à la recherche et la valorisation soient équitablement redistribués entre les différents acteurs, selon le principe de la péréquation, et non pas exclusivement réservés à l'Inrap comme c'est le cas aujourd'hui. C'est là une disposition inégalitaire et d'une totale injustice.

On peut aussi imaginer la mise en place parallèle d'appels à projets pour financer des projets transversaux. Les crédits qui en financeraient l'exécution, devraient être confiés en partie aux SRA et en partie à la sous-direction de l'Archéologie, les premiers servant à financer des projets régionaux et la seconde des projets interrégionaux. Le schéma n'est guère original puisqu'il est calqué sur celui du financement de l'archéologie programmée et même des jours PAS de l'INRAP. Il offrirait en outre l'intérêt de redonner une fonction scientifique aux CIRA et au CNRA dont les avis seraient requis selon l'échelle géographique à laquelle se situe le projet. Il permettrait en dernier lieu d'inciter à la collaboration interinstitutionnelle entre les acteurs qui conduisent effectivement des opérations d'archéologie préventive sous le regard des organismes en charge de leur suivi et de leur contrôle. Les appels d'offres scientifiques devraient être portés par le ministère de la Culture et viseraient entre autres à promouvoir les publications et à susciter des initiatives répondant aux orientations définies par la programmation scientifique nationale.

Propositions :

- mettre en place un dispositif de financement de la recherche et de la valorisation de la recherche incitatif et partagé par tous les opérateurs en archéologie préventive, selon un principe de péréquation.

- mettre en place des appels à projet complétés par des appels d'offres scientifiques.

3.4.3. La conservation du mobilier et son accessibilité

La question de la conservation et de l'accessibilité des collections issues de l'archéologie préventive est de longue date une préoccupation des collectivités territoriales dans la mesure où elles gèrent ou créent des dépôts, des musées et, plus récemment, des Centres de conservation et d'étude (CCE).

À ce sujet, trois problématiques majeures et intimement liées doivent au plus tôt trouver une solution :

- la révision du statut de propriété du mobilier et sa qualification (« documentation » ou « mobilier ») ;
- la conservation définitive dans des structures dédiées et pérennes permettant la conservation et l'accueil des chercheurs ;
- la prise en compte de la conservation-restauration à toutes les étapes du cursus du mobilier.
-

3.4.3.1. La question du statut de propriété des vestiges

Les collectivités territoriales sont pour l'attribution des vestiges mobiliers, dès leur découverte, au domaine public, au lieu du partage ou de l'affectation au propriétaire du fonds, en vigueur aujourd'hui. Les arguments pour cette proposition sont nombreux. Il s'agit, en premier lieu, de la valeur scientifique et patrimoniale des vestiges : préservation de la cohérence scientifique de l'ensemble mobilier provenant d'un site, appartenance au patrimoine commun, fini et non renouvelable. Il y a également des arguments de conservation : le statut de propriété des vestiges limite l'engagement de fonds publics pour assurer la conservation des vestiges dès leur découverte, ce qui peut avoir des effets dramatiques sur leur préservation à long terme. La clarification du statut public dès la découverte ne peut qu'encourager une prise en charge précoce et un suivi des mesures de conservation-restauration.

D'autre part, il importe de donner une image cohérente des politiques publiques de protection en matière d'archéologie : on ne peut qu'être étonné que les dispositions soient si sévères avant et pendant la fouille (agrément, autorisation de fouille, visites, prescriptions, passage en CIRA, protection MH, etc.) et totalement inexistantes concernant la part allouée au propriétaire du fonds après le rapport (qui n'est qu'une première étude et n'épuise certainement pas l'intérêt scientifique du mobilier). De plus, le système actuel amène les services de l'État, pour d'excellentes raisons (bien entendu…), à éviter soigneusement d'appliquer la loi ou à retarder les démarches pour ce faire, ce qui est pour le moins paradoxal et pourrait nuire à son image.

Enfin, il nous semble qu'il y a un consensus social sur la légitimité d'une propriété publique pour les vestiges archéologiques : un grand nombre de nos concitoyens croit spontanément que les objets archéologiques appartiennent à l'État (et n'y voit pas d'inconvénient). Or, « en matière de pouvoir, toutes les fois où le fait n'a pas besoin d'être violent pour être, le fait est droit » (Victor Hugo, *Choses vues*, 1830). Le faible pourcentage de réclamations de mobilier constaté au moins au niveau régional (10 % en Poitou-Charentes) est aussi un témoignage de ce sentiment. Il serait intéressant de faire des statistiques au niveau national sur les résultats des règlements du statut de propriété d'ensembles mobiliers (dossiers réglés/dossiers en cours, mais aussi dons, règlements à l'amiable, transactions onéreuses avec les coûts réels, etc.) de façon à avoir une image fidèle de la façon dont les problèmes de partage se règlent dans la réalité. Nous ne doutons pas que, dans une large majorité de cas (sauf peut-être sur des objets ayant une valeur vénale très importante), l'abandon de propriété au profit de la puissance publique soit spontanément prononcé.

On nous objectera le droit de propriété, mais celui-ci (et celui de jouissance de son bien) est déjà largement battu en brèche par la législation actuelle : sinon, la propriété des vestiges reviendrait, dans tous les cas de figure, intégralement au propriétaire du terrain (et non à 50 % comme aujourd'hui), et il aurait le droit de fouiller sans entraves sur son propre terrain.

Les différences de qualification entre matériaux naturels et de nature biologique et le mobilier, ainsi que la problématique des restes humains méritent d'être aussi

examinée dans une perspective « laïque », ménageant l'intérêt de la recherche, et d'être juridiquement plus assurée qu'elle ne l'est dans les dispositions actuelles[17].

3.4.3.2. Clarification et homogénéisation des droits et obligations

En dehors des problématiques liées à la propriété, il est aujourd'hui nécessaire de clarifier les droits et obligations, en tant que dépositaire et/ou en tant que chercheur ou gestionnaire, des différents acteurs de l'archéologie : le titulaire de l'autorisation (personne physique), l'opérateur (personne morale) et le dépositaire, à savoir l'État, la CT (dépôt archéologique, CCE ou musée) et le propriétaire (privé ou public).

Il est tout autant nécessaire d'homogénéiser les obligations en matière de conservation, d'inventaire, de marquage et de rendu du mobilier entre archéologie préventive et archéologie programmée. En effet, ces aspects ont été abordés de façon parfois très détaillée pour ce qui concerne l'archéologie préventive, mais l'archéologie programmée les ignore…. Or il est assez paradoxal que les opérateurs soumis à des contraintes de rentabilité et d'urgence aient, en cette matière, des obligations supérieures à celles des chercheurs qui n'y sont pas soumis. De même, le transfert de propriété de l'État vers les collectivités territoriales ne concerne que l'archéologie préventive. Les mêmes dispositions pourraient s'élargir à l'archéologie programmée.

3.4.3.3. Statut et financement des lieux de conservation des collections

La mission de conservation et de gestion des collections archéologiques relève pleinement du service public et, en l'occurrence, les collectivités territoriales l'assument depuis longtemps conjointement à l'État et sous son contrôle. Elles ont aménagé ou construit des équipements naguère encore qualifiés de « dépôts archéologiques » et contribué, ce faisant, à un maillage territorial favorisant une répartition plus homogène des fonds patrimoniaux. Si nombre de ces « dépôts » ont d'emblée été conçus pour accueillir dignement les collections archéologiques, d'autres n'ont jamais consisté qu'en des lieux de stockage plus ou moins adaptés et gérés. Après plusieurs rapports sur l'état préoccupant des collections archéologiques, le concept de Centre de conservation et d'étude (CCE) s'est fait jour et quelques équipements ont été réalisés, fruit, le plus souvent, de collaborations entre l'État et les collectivités territoriales. S'il convient de saluer le programme mis en place, il appelle toutefois plusieurs réserves dans sa mise en œuvre :

- réflexion insuffisante sur le maillage des équipements existants et leur prise en compte dans la programmation de nouveaux équipements ;
- absence de transparence sur le dispositif, géré au double niveau régional et national sans réelle lisibilité des projets et des fonds ;
- disparité dans les politiques mises en œuvre au plan régional ;
- insuffisance des financements qui a conduit, à l'issue de nombreuses et coûteuses études préalables, à ne pas finaliser des projets ou à en suspendre la réalisation.

17 Voir l'intervention de Noé Wagener au colloque « Droit et archéologie » organisé au musée du Quai Branly, à Paris, par le MCC les 9 et 10 octobre 2012. Ce juriste a de façon très percutante montré combien la sériation en vigueur était fragile.

En dépit de ces limitations, il est indispensable de poursuivre l'important effort financier déjà engagé par l'État, de façon à couvrir le territoire d'un réseau de structures de conservation adaptées et correctement dimensionnées. Nous invitons toutefois à la réalisation d'une véritable enquête à l'échelle nationale qui permette de :

- proposer un maillage prenant en compte l'existant tant au plan des équipements que des personnels et des moyens de fonctionnement (conditions indispensables pour garantir l'efficience des structures) ;
- estimer les besoins nécessaires pour rénover ou améliorer les structures à maintenir dans le maillage ;
- définir les lieux les mieux adaptés à la création de nouveaux équipements ;
- contribuer à une meilleure articulation entre l'État et les CT (services archéologiques et musées).

Enfin, autre constat : la difficulté pour les services territoriaux gestionnaires de longue date des collections, de finaliser, avec l'État, des conventions définissant les modalités de versement, de gestion et de conservation des fonds qui leur sont pourtant confiés par les SRA. Totalement incompréhensible, cette situation a pour effet de maintenir dans un statut non officiel des structures patrimoniales pleinement actives. De ce fait, elle empêche de bien articuler toute la procédure de gestion/conservation des objets depuis le moment de la découverte jusqu'à leur lieu définitif de conservation. En l'absence de convention stipulant clairement la dévolution, même provisoire, des objets, il ne peut y avoir aucune obligation pour les opérateurs de respecter les normes de conditionnement et de conservation des collections en vigueur dans leurs futurs lieux d'affectation. Ceci a pour incidence une rupture dans la chaîne opératoire de conservation, et au final un coût élevé de gestion et de conditionnement, ce travail devant souvent être refait pour permettre le rangement des collections.

La réflexion sur les CCE et les dépôts archéologiques doit être associée à celle sur un stockage rationnel et économe en place. La pratique de tri-élimination ne peut être envisagée que comme un soulagement marginal. Elle n'atteindra jamais, au vu des réflexions des groupes de travail engagés sur le sujet, des volumes pouvant constituer une véritable solution au problème de place dans les lieux de stockage. Des moyens doivent donc être dégagés, tant en investissement pour la construction ou l'aménagement des bâtiments et leur équipement, qu'en fonctionnement ou en personnel pour la gestion. Des modèles de collaboration et de partage équitable des charges doivent être recherchés entre l'État et les collectivités territoriales ou opérateurs qui assurent la gestion des vestiges archéologiques mobiliers à long terme.

Dans cette perspective, il semble nécessaire d'abandonner l'idée selon laquelle le mobilier archéologique aurait toujours vocation à être conservé *in fine* dans un musée (même si c'est parfois possible et/ou souhaitable). Le projet selon lequel la conservation définitive dans des dépôts-silos devait être assumée par la DMF a également vécu sans devenir réalité. Il faudrait donc reconnaître officiellement que c'est à la communauté archéologique de conserver le mobilier dans des lieux de conservation définitive prévus à cet effet et ouverts aux chercheurs. Cela doit se traduire concrètement par une définition légale de ces établissements, ainsi que des droits et obligations de leurs responsables.

3.4.3.4. Complémentarité des collections mobilières et de la documentation archéologique

Les CCE ont pour objet de réunir des collections archéologiques dans le but d'en garantir la conservation sur le long terme, mais aussi l'accessibilité aux chercheurs. Cette double mission est depuis longtemps assurée par les collectivités territoriales à travers les musées qu'elles ont créés, et, depuis les années 1970, dans les structures de conservation dont la création a accompagné celle de services archéologiques, souvent en lien avec l'archéologie de sauvetage. Alors que le développement de l'archéologie préventive a contribué à un investissement accru des collectivités dans ce domaine, cette double mission est aujourd'hui paradoxalement contrariée par certaines dispositions de la réglementation relative à l'archéologie préventive et notamment par ses décrets d'application. Ils ont, en effet, dissocié la dévolution des collections, des archives de fouille et des rapports finaux d'opération, les réservant à des entités distinctes, ce qui entraîne un éclatement géographique des différents fonds, préjudiciable aux études. Si cette réglementation est suivie à la lettre, un chercheur souhaitant travailler sur des collections devrait, en effet, faire des allers-retours entre les archives départementales, les services régionaux de l'archéologie ou l'INRAP et les dépôts archéologiques/CCE pour appréhender l'ensemble de la production scientifique et patrimoniale issue d'une même opération.

Il est donc plus que jamais nécessaire d'imposer la réunion, en un même lieu, des collections et des fonds documentaires constitués au cours des opérations de fouille préventive (ou leur duplicata) et cela, quel que soit l'organisme chargé de leur conservation. Dans cette perspective, la politique d'initiative et de soutien à la création des CCE que portent conjointement les collectivités territoriales et l'État, doit être révisée pour être réellement efficiente.

3.4.3.5. Les interventions de conservation-restauration

Les problématiques de conservation-restauration se posent à différents moments de la « vie » du mobilier, alors même que les dispositions réglementaires ou législatives sont quasiment muettes sur ce qui doit être fait ou sur les qualifications des intervenants. En effet, en dehors des « mesures de conservation » devant être mises en œuvre (dont on ne peut savoir si, dans l'esprit du législateur, elles relèvent de conservation préventive ou concernent aussi la conservation curative), la seule mention est celle de l'article R523-65 : « (…) l'opérateur (…), prend les dispositions nécessaires à la sécurité des objets mobiliers et assure, en tant que de besoin, leur mise en état pour étude. ». La notion de « mise en état pour étude » est pour le moins vague. Elle a néanmoins l'immense mérite d'éviter la distinction utilisée auparavant entre « stabilisation » (prise en charge par les archéologues) et « restauration » (prise en charge par les musées), qui posait des problèmes, en particulier, pour les interventions sur les métaux, qui sont bien de la restauration, parfois indispensable à l'étude archéologique.

Cependant, la notion de « mise en état pour étude » semble exclure les traitements pour exposition, alors même que la valorisation de la recherche inclut logiquement ce type de manifestation. Au sens strict, la mise en état pour étude n'inclut

pas non plus les traitements de conservation curative, destinés à garantir leur intégrité physique dans la durée mais qui ne seraient pas nécessaires à l'étude : heureusement, dans ce domaine comme dans d'autres, les opérateurs et les dépositaires vont au-delà de leurs obligations ! Il serait donc souhaitable que les problématiques de conservation-restauration soient abordées de façon globale sur toute la durée de la « vie » de l'objet et sur le long terme, et non pas seulement par rapport au temps de la fouille et du post-fouille, en précisant, pour chaque étape, les particularités pertinentes, les responsabilités, les qualifications et le financement.

Il est évident, en cette matière, que le problème du statut de propriété du mobilier archéologique est un frein logique à une prise en charge des frais afférents à leur traitement, et la résolution de ce problème favorisera certainement celle de la conservation.

Propositions :

- instituer la propriété publique des collections archéologiques issues des opérations préventives et programmées ;

- clarifier et homogénéiser les droits et obligations de tous les acteurs intervenant dans le champ de l'archéologie préventive et programmée ;

- porter une attention à la complémentarité technique et financière des acteurs de la conservation et de l'accessibilité aux collections archéologiques ;

- garantir la réunion en un même lieu des collections archéologiques et des fonds documentaires afférents ;

- poursuivre la politique d'initiative et de soutien à la création des CCE dans une perspective de partenariat réel entre l'État et les collectivités territoriales, tout en en redéfinissant la finalité en terme de maillage territorial et d'objectifs patrimoniaux.

Conclusion

En conclusion, l'Anact souhaite redire que l'organisation et le financement de l'archéologie préventive, tels qu'ils sont définis dans le code du patrimoine, ont le mérite de permettre une activité de haut niveau scientifique. Certes, le système mérite d'être perfectionné et c'est en ce sens que les services d'archéologie de collectivités territoriales ont formulé, dans le présent document, des propositions qui visent à apporter des solutions à des difficultés qui ont surgi lors de la mise en œuvre des lois de 2001 et de 2003.

Les solutions suggérées dans le présent document procèdent de deux démarches distinctes et complémentaires : améliorer le dispositif existant, mais aussi se situer sur un champ de vision élargi pour mieux appréhender certaines problématiques.

L'amélioration du cadre de l'archéologie préventive passe par la prise en compte de problématiques ignorées dans les lois de 2001 et 2003, aussi bien en termes de définition qu'en termes de financement. Elle doit également s'attacher modifier ou mieux préciser certains points ayant trait à la qualité des opérations et à la fluidité du dispositif. Enfin, une définition claire des droits et responsabilités des uns et des autres dans la conduite de la recherche, mais aussi dans la conservation et la valorisation ne peut que bénéficier à l'ensemble des acteurs.

L'élargissement de la perspective à l'ensemble de l'archéologie, et même du champ patrimonial, peut permettre de mieux prendre en compte l'imbrication des différents mécanismes de protection et, partant, d'organiser la cohérence d'action et de réflexion, en particulier pour ce qui concerne la dimension archéologique du patrimoine monumental, mais aussi pour la conservation définitive du mobilier. De façon générale, la collaboration et le décloisonnement des différents acteurs de la recherche et de la conservation du patrimoine ont été abordés dans différentes propositions comme pouvant conduire à des améliorations significatives. Enfin, l'importance des outils de prospective mais aussi de contrôle, a été mise en lumière à différents moments de l'activité archéologique.

Reste que l'archéologie française, dans sa dimension préventive, repose sur un équilibre fragile qu'il convient de consolider, dans une logique de coopération et de fédération entre les acteurs des politiques publiques dans le domaine du patrimoine, et non de concurrence ou de soumission.

En ce sens, le partage des fonctions entre, d'une part, les opérateurs et, d'autre part, les services déconcentrés du ministère de la Culture qui assurent le contrôle et le suivi scientifique des opérations, est un dispositif essentiel garant de cet équilibre. Au delà du cadre strict de l'archéologie préventive, les services de collectivité territoriale prenant souvent en charge la totalité de la chaîne opératoire de l'archéologie, doivent trouver une reconnaissance à la mesure de leur engagement, aussi bien sur le plan du droit, que du financement ou de l'organisation du maillage territorial.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE L'ANACT

Rôle de conseil auprès des aménageurs publics et privés, participation à l'instruction des dossiers d'urbanisme et élaboration d'outils prospectifs d'aide à l'aménagement du territoire

Propositions :

- améliorer la collaboration entre l'État et les services de CT, pour une meilleure prise en compte de la donne archéologique par les élus, les services du droit des sols et les aménageurs ;

- développer le volet préventif de la loi en vue d'améliorer la prise en compte du patrimoine dans les projets d'aménagement et d'anticiper la gestion du « risque » archéologique.

L'élaboration de la carte archéologique nationale

Propositions :

- mettre en place une réelle politique de mutualisation des connaissances, des outils et des moyens entre les services de l'État et les services de collectivité territoriale pour l'élaboration de la carte archéologique ;

L'élaboration des zones de présomption de prescription

Proposition :

- revoir les modalités d'établissement des zones de présomption de prescription en y associant les services d'archéologie des collectivités territoriales, afin d'en assurer l'adéquation avec la dynamique d'aménagement du territoire et pour en faire les outils d'une analyse raisonnée des dynamiques humaines et environnementales anciennes.

- inscrire les zonages dans les documents d'urbanisme au titre réglementaire (PLU mais aussi SCOT, PSMV, AVAP, etc.).

Articulation entre archéologie programmée et archéologie préventive

Proposition :

- décloisonner d'un point de vue légal et réglementaire l'archéologie préventive et l'archéologie programmée, afin de mettre en place des dispositifs opérationnels aptes à se déployer très en amont des grands projets d'aménagements dans une

logique de prospective et de détermination de zones de conservation prioritaires (réserves archéologiques).

La question de la transmission des rapports d'opération

Proposition :

- inscrire dans le code du patrimoine l'obligation faite à tous les opérateurs et chercheurs de transmettre un exemplaire de leurs rapports finaux d'opération d'archéologie préventive ou programmée aux collectivités territoriales dotées d'un service archéologique.

Le diagnostic, clef de voûte d'une archéologie préventive de qualité

Propositions :

- établir une nouvelle circulaire à l'intention des opérateurs publics précisant de manière détaillée la finalité et les attendus d'un diagnostic ;

- assortir l'arrêté de prescription d'un diagnostic d'un cahier des charges scientifique exposant dans le détail les problématiques qui sont à l'origine de la prescription.

La question du financement des diagnostics

Propositions :

- maintenir le dispositif prévu aux articles L523-4 et L524-11 du code du patrimoine qui accorde aux collectivités territoriales le droit de prendre à sa charge la mission de service public du diagnostic et de recevoir en contrepartie un financement qu'elles peuvent inscrire à leur budget ;

- retenir le dispositif envisagé par le ministère de la Culture d'une compensation financière pour les diagnostics pris en charge selon un barème clairement identifiable.

La question des diagnostics-fouilles

Proposition :

- inscrire et définir dans le dispositif légal et réglementaire la possibilité de conduire des diagnostics-fouilles.

Les sauvetages urgents

Propositions :

- inscrire et définir, dans le dispositif légal et réglementaire, les modalités de mise en œuvre et de réalisation des suivis de travaux et des sauvetages urgents ;

- mettre en place un cadre de financement adapté.

Les questions de la prescription et du cahier des charges scientifique

Propositions :

- conserver la nécessaire séparation entre services prescripteurs et opérateurs ;

- conserver le suivi et le contrôle scientifique des opérations d'archéologie préventive à l'échelon du préfet de région ;

- renforcer des services déconcentrés de l'État en charge de l'archéologie dans les régions en moyens et en personnels statutaires recrutés par des concours ouverts à tous, les postes CDD éventuels doivent également être publiés et ouverts à l'ensemble de la communauté archéologique ;

- maintenir et renforcer le dispositif des Cira ;

- produire de la part du MCC, une circulaire visant à clarifier et à harmoniser au niveau national le contenu des arrêtés de prescription et des cahiers des charges scientifiques qui y sont joints.

Les oubliés de l'archéologie préventive dans les lois de 2001-2003

En milieu urbain

Proposition :

- clarifier par voie réglementaire la procédure et le financement adaptés à la mise en œuvre des opérations d'archéologie préventive qui, en milieu urbain, sont induites par des travaux de voirie, d'enfouissement des réseaux et plus généralement de réaménagement des espaces n'ayant qu'un faible impact sur le sous-sol.

En milieu rural

Propositions :

- mettre en place un mécanisme de saisine des services régionaux de l'archéologie, à l'occasion de ces travaux, en concertation avec le ministère de l'Agriculture et ses diverses administrations (chambres d'Agriculture, ONF, etc.) ainsi qu'avec les organisations agricoles ;

- mettre en place des opérations de diagnostic consistant au moins à répertorier ou à borner les sites visibles à la surface des terrains (dolmens, tumuli, mottes, etc.) et obligation pour leurs propriétaires de les préserver à défaut de financer leur fouille, dans une véritable logique conservatoire d'un patrimoine commun non renouvelable ;

- créer un fonds spécifique pour financer les opérations sur les sites irrémédiablement voués à la destruction par les travaux agricoles et autres ;

- sensibiliser les agriculteurs à leur patrimoine, en partenariat avec les administrations et les organisations agricoles, en les incitant à l'entretenir (débroussaillage, bornage des sites hors sol, etc.) notamment par le biais de crédits européens environnementaux spécifiques déjà existants. Faire de même avec les administrations en charge de la gestion du littoral (ministère de l'Écologie, Conservatoire du littoral…) ;

- développer le partenariat entre les services régionaux de l'Archéologie et les services archéologiques agréés de collectivités territoriales qui le souhaitent dans la définition des zonages et la gestion de la carte archéologique nationale (en facilitant notamment son accès) ;

- renforcer la protection juridique des sites par le biais de la carte archéologique nationale.

L'archéologie du bâti

Propositions :

- considérer tout édifice protégé ou signalé au titre du patrimoine (historique, archéologique ou ethnologique) comme un site archéologique potentiel ;

- optimiser la coordination des différents services du patrimoine (SRA, CRMH, STAP) au sein de la Drac ;

- doter chaque SRA d'un agent compétent qui estimera les besoins des CRMH et des STAP (rattachés au Drac) en matière d'archéologie ;

- imposer l'agrément à tous les intervenants dans ces domaines d'activité. Une exception est possible pour les équipes universitaires, sous la condition du refus de la sous-traitance exclusive à des personnels en CDD ou stagiaires ;

- rendre obligatoire une visite préalable par un archéologue compétent de CT ou du SRA (à l'exemple d'un architecte conseil de CAUE), des immeubles ou bâtiments soumis à projet dans un centre ancien protégé (secteurs sauvegardés, Avap, périmètre MH). En cas de doute sur l'intérêt du bâtiment, mise en œuvre d'un diagnostic, et si l'intérêt du bâtiment est confirmé, prescription de fouille préventive ;

- intégrer l'archéologie et son fonctionnement administratif dans le cursus de formation des architectes du patrimoine, ABF et ACMH ;

- transmettre aux SRA ou aux services archéologiques compétents, pour avis, les dossiers relatifs au subventionnement du PRNP ;

- développer le rôle de conseil et de référent auprès des petites collectivités sur les démarches à entreprendre.

L'investissement des services de CT dans la recherche et la valorisation

Proposition :
- inscrire dans le code du patrimoine la reconnaissance de l'investissement des collectivités territoriales dans le domaine de la recherche en modifiant son article L523-1 de la manière suivante :

L'établissement public et les services de collectivités assurent l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats. Ils concourent à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie.

Pour l'exécution de leurs missions, l'établissement public et les services de collectivités peuvent s'associer, par voie de convention, à d'autres personnes morales dotées de services de recherche archéologique.

Propositions :

- mettre en place un dispositif de financement de la recherche et de la valorisation de la recherche incitatif et partagé par tous les opérateurs en archéologie préventive, selon un principe de péréquation.

- mettre en place des appels à projet complété par des appels d'offres scientifiques.

La conservation du mobilier et son accessibilité

Propositions :

- instituer la propriété publique des collections archéologiques issues des opérations préventives et programmées ;

- clarifier et homogénéiser les droits et obligations de tous les acteurs intervenant dans le champ de l'archéologie préventive et programmée ;

- porter une attention à la complémentarité technique et financière des acteurs de la conservation et de l'accessibilité aux collections archéologiques ;

- garantir la réunion en un même lieu des collections archéologiques et des fonds documentaires afférents ;

- poursuivre la politique d'initiative et de soutien à la création des CCE dans une perspective de partenariat réel entre l'État et les collectivités territoriales, tout en en redéfinissant la finalité en terme de maillage territorial et d'objectifs patrimoniaux.