

Le 5 avril 2016

Projet de loi Liberté de Création – Architecture et Patrimoine- Archéologie préventive : l'Assemblée ne retient pas les ajustements du Sénat

Dans la nuit du 22 au 23 mars 2016, l'Assemblée Nationale a adopté en seconde lecture le texte du projet de loi dit « Liberté de Création, Architecture et Patrimoine » après en avoir retiré l'ensemble des corrections apportées par le Sénat sur l'article 20 traitant de l'archéologie préventive. Le Sénat, comme nombre de députés, a souligné que plusieurs des dispositions finalement retenues auront pour conséquence une perte d'autonomie des collectivités territoriales et une complexification des procédures. Si la situation de l'Inrap est une préoccupation partagée par tous les acteurs de l'archéologie territoriale, la solution à y apporter ne peut consister à réduire et à contraindre les capacités d'intervention des collectivités territoriales dotées d'un service archéologique agréé.

Le texte issu de cette seconde lecture a été voté sans tenir compte des propositions présentées aussi bien par le PRG, le groupe écologistes, l'UDI et les LR, allant toutes dans le sens d'une adaptation du texte au fonctionnement des collectivités et aux réalités de la nouvelle organisation territoriale. Au Sénat désormais de réexaminer ce projet de loi, pour établir un véritable équilibre préservant les prérogatives et l'autonomie de tous les acteurs de l'archéologie préventive.

Que doit-on entendre par la régulation du service public de l'archéologie confiée à l'Etat ?

Le texte issu de l'Assemblée nationale confie au ministère de la Culture un rôle de « régulateur du service public de l'archéologie ». Cette fonction est destinée à garantir l'équilibre économique et financier du secteur, indiquant ainsi que désormais les critères économiques prévaudraient lorsque l'État aura à évaluer l'opportunité de la création d'un service archéologique de collectivité territoriale. Subissant le contrecoup de la crise et de la contraction de l'investissement public, l'archéologie de collectivité territoriale ne saurait pourtant être conditionnée par des critères économiques et financiers, étant entendu qu'elle est pleinement intégrée aux logiques d'aménagement du territoire.. ***En dernier ressort l'État serait pourtant juge de l'opportunité économique de l'implication d'une collectivité territoriale dans le champ de l'archéologie préventive.***

Pourquoi associer l'habilitation à une perte d'autonomie pour les collectivités territoriales ?

L'introduction d'une procédure d'habilitation propre aux collectivités territoriales, d'une part, la reconnaissance de leur investissement actuel dans le domaine de l'exploitation scientifique et la valorisation des résultats de l'archéologie préventive, d'autre part, sont des avancées notables. Dans l'état actuel de la rédaction de l'article 20 de la loi LCAP, elles sont toutefois assorties de nouvelles contraintes qui pèseront sur les collectivités territoriales. Pour être habilitées à intervenir dans le domaine de l'archéologie préventive, celles-ci devront désormais présenter un projet de convention avec l'État dont le périmètre n'a pas été précisé, mais qui serait vraisemblablement mis sous condition. ***Loin d'être opposées au principe même de conventionnement, les collectivités souhaitent néanmoins que les partenariats publics soient basés sur le principe du volontariat et non affichés comme une condition à la poursuite de leur activité.*** L'obligation faite aux collectivités de conventionner avec l'État pour pouvoir rester opérateur d'archéologie préventive

constitue enfin une réelle perte d'autonomie dans la manière dont elles souhaitent concilier aménagement du territoire et préservation du patrimoine.

Quelle justification à l'enfermement territorial des services de collectivités ?

Contrairement à la situation actuelle, les collectivités territoriales ne pourront plus intervenir en dehors de leur ressort territorial, alors que le gouvernement incite dans tous les autres domaines aux partenariats et aux collaborations entre les acteurs publics territoriaux. L'Assemblée propose que les collectivités soient désormais, à titre dérogatoire seulement, autorisées à collaborer entre elles par l'État à qui il reviendra donc d'évaluer la légitimité des politiques publiques d'archéologie définies par les exécutifs locaux. ***Outre une perte d'autonomie substantielle pour les collectivités territoriales, cette disposition freinera sans justification réelle les projets de mutualisation de la compétence archéologique dans le cadre des partenariats mis en place pour répondre aux contraintes budgétaires qui pèsent sur elles et pour moderniser l'action publique territoriale.***

Ce projet de loi impacte également fortement les collectivités territoriales en tant qu'acteurs de l'aménagement du territoire soumis aux procédures d'archéologie préventive. Parmi les dispositions fortes adoptées par l'Assemblée, on retiendra notamment celles qui ont pour corollaire :

L'alourdissement des procédures de marchés publics

L'Assemblée nationale a réintroduit le concept de maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État, malgré les imprécisions qui l'entourent. ***En effet, l'analyse de la conformité et de la qualité des offres par l'État ne doit pas affecter les prérogatives du pouvoir adjudicateur.*** Prenant conscience des difficultés juridiques qu'introduisait le principe d'une notation des offres par l'État, prescripteur de la fouille et tutelle de l'opérateur principal, l'Assemblée nationale a remplacé la notation par une évaluation. Les modalités d'application en seront définies par voie réglementaire. Ce changement ne modifie pas les difficultés qui naîtront de la position délicate de l'État, à la fois juge et partie. Les services régionaux de l'archéologie disposent-ils par ailleurs réellement du temps et de l'expertise pratique pour procéder à une véritable évaluation des offres ? Ajoutons enfin que l'Assemblée nationale a refusé d'encadrer dans le temps cette procédure d'évaluation, alors même qu'elle maintenait un délai extrêmement contraint (-7 jours) pour qu'une collectivité signifie à l'État qu'elle prend en charge la réalisation d'un diagnostic.

Payer deux fois les fouilles archéologiques sans possibilité d'arbitrage

Il est fait obligation aux aménageurs, privés et publics, de recourir à l'Inrap en cas de défaillance de l'opérateur initialement retenu, selon de nouvelles conditions et prix fixés par l'Inrap. ***L'Assemblée a rejeté la possibilité pour l'aménageur de disposer d'un recours en cas de désaccord avec l'opérateur de l'État.*** Pourtant le principe d'un arbitrage confié au Préfet de région aurait été parfaitement en adéquation avec l'objectif poursuivi par l'article 20 du projet de la loi LCAP, lié au renforcement du rôle de l'État en tant que régulateur de l'archéologie préventive.

Affirmant reconnaître la place des collectivités territoriales au sein du dispositif de l'archéologie préventive, l'Assemblée a cependant refusé d'écouter leurs remarques et leurs suggestions, portées par le Sénat et de nombreux groupes politiques, sans logique partisane. Elle n'a pas souhaité faire évoluer son texte dans le sens d'un véritable équilibre entre les acteurs publics de l'archéologie. Elle n'a pas cherché à prendre en considération la nécessité de réformer l'archéologie préventive dans le même sens que les autres politiques de l'État, en tenant compte des principes de fonctionnement des collectivités territoriales.

Il est maintenant nécessaire d'arriver à un texte équilibré pour que l'archéologie préventive n'ait pas de nouveau à traverser les situations de crise qui ont accompagné sa naissance. Chacun s'accorde à reconnaître aujourd'hui la légitimité de cette archéologie et constate que jamais autant de moyens financiers n'avaient été consacrés à l'exercice de cette activité. Si des ajustements sont nécessaires, le projet de loi LCAP ne doit pas prendre le risque de rompre un équilibre toujours fragile ni de raviver des antagonismes d'un autre temps.