

**Aux agents des services archéologiques
de collectivités territoriales**

Le 8 octobre 2015

Les modifications à la législation sur l'archéologie apportées par la loi CAP

Il nous semble aujourd'hui important d'informer tous les agents des services archéologiques de collectivités territoriales sur les conséquences directes du projet de loi CAP pour l'avenir de ces services et de leur activité.

Dans une très large mesure, les orientations de ce projet de loi à l'issue de la première lecture à l'Assemblée Nationale s'inscrivent dans la logique du rapport remis par la députée Martine Faure, dont l'équilibre des propositions paraissait déjà discutable. À cette étape, on retiendra ainsi les points suivants :

1 Les contextes du mobilier archéologique sont inclus dans la définition du patrimoine archéologique (L. 510.1)

2. L'État veille à la cohérence et au bon fonctionnement du service public de l'archéologie préventive dans ses dimensions scientifique, économique et financière, notamment dans le cadre des missions prévues à l'article L. 523-8-1.

3 Introduction du concept de maîtrise d'ouvrage scientifique des opérations d'archéologie préventive (L. 522.1) (L. 523.8). Pour cela l'Etat :

- Prescrit les mesures visant à la détection, à la conservation ou à la sauvegarde par - - l'étude scientifique du patrimoine archéologique
- Désigne le responsable scientifique de toute opération
- Assure le contrôle scientifique et technique et évalue ces opérations
- Est destinataire de l'ensemble des données scientifiques afférentes aux opérations.

4 Le délai de prescription de diagnostic pour l'Etat est porté de 21 jours à 1 mois. (L. 522.2)

5 Reconnaissance du rôle des services de collectivité dans l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie (L. 522.7) (L. 523.11)

- Ces services contribuent à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie qu'ils réalisent et à la diffusion de leurs résultats
- Ils peuvent participer à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie réalisées sur le territoire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales dont ils relèvent.
- Cette reconnaissance est subordonnée à une convention entre la collectivité et l'Etat.

6 Les services de collectivités ne sont plus agréés mais habilités (L. 522.8)

- L'habilitation est accordée sans limite de temps mais peut être refusée, suspendue ou retirée.
- Elle est délivrée au vu d'un dossier établissant la capacité administrative, scientifique et technique du service.
- Le dossier contient un projet de convention avec l'Etat fixant les modalités de leur participation à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive.
- L'habilitation n'est valable que sur le territoire de la collectivité pour les diagnostics et pour les fouilles.

Les services habilités transmettent tous les 5 ans un bilan scientifique, technique et financier de leur activité en matière d'archéologie préventive.

7 Si il y a désaccord entre l'aménageur et l'opérateur dans la fixation des délais de réalisation d'un diagnostic et que l'Etat ne se prononce pas dans les délais impartis la prescription de diagnostic tombe. (L. 523.7)

8 Suppression du délai de 4 mois pour la réalisation du diagnostic après la signature de la convention (L. 523.7)

9 Intégration des opérations subaquatiques aux opérations d'archéologie préventive (L. 523.8)

10 Monopole de l'INRAP sur les fouilles sous-marines (L. 523.8)

- S'agissant d'eaux territoriales, le monopole était déjà acquis de fait pour les diagnostics

11 L'agrément pour les opérateurs privés est précisé (L. 523.8.1)

- Délivré après l'avis du CNRA

- Le dossier d'agrément doit démontrer la capacité scientifique, administrative, technique et financière mais aussi son respect d'exigences en matière sociale, financière et comptable.

- L'agrément peut être refusé, suspendu ou retiré

- Les opérateurs agréés transmettent tous les ans à l'Etat un bilan scientifique, administratif, technique et financier.

12 Les éléments constitutifs des offres de fouilles comportent (L. 523.9) :

- Un projet scientifique d'intervention

- Un devis

- Une description détaillée des moyens humains et techniques mis en œuvre

13 L'ensemble des offres de fouilles est transmise à l'Etat avant le choix de l'opérateur (L. 523.9)

- L'Etat vérifie la conformité avec les prescriptions

- L'Etat note le projet scientifique

- L'Etat s'assure de l'adéquation du projet et des moyens prévus

14 L'Etat s'assure que le RO sera présent pour la durée complète de la fouille et du rapport.

15 La prestation de fouille ne peut pas être sous-traitée.

- Cependant, au cours des débats, le rapporteur et la ministre ont indiqué qu'ils modifieront en deuxième lecture cette mesure à la demande de l'INRAP.

16 La prestation de fouille est exécutée sous l'autorité des personnels scientifiques dont les compétences ont justifié l'agrément de l'opérateur.

17 Abrogation des articles L. 523-12, L. 523-14, L. 531-4, L. 531-5, L. 531-11, L. 531-16, L. 531-17 et L. 531-18

18 Organisation de la reprise des fouilles et rapport par l'INRAP, en cas de défaillance d'un opérateur privé ou public. (L. 523.13)

19 Le chapitre Ier du Titre IV est intégralement réécrit :

- Un grand sujet : la présomption de propriété de l'Etat pour le mobilier archéologique.

20 Les opérateurs privés ne pourront plus prétendre au Crédit Impôt Recherche (CIR) (article 20 bis)

- L'état s'étant opposé à cet amendement, il est possible qu'il disparaisse lors de la seconde lecture.

21 Propriété publique des collections issues des opérations d'archéologie et de découverte fortuite.

- La loi évoque les règles de sélection, d'étude et de conservation et les modalités de restitution ou de ré-inhumation des restes humains.

22 Budgétisation de la RAP

- Lors des débats et dans le projet de loi finance le projet de budgétisation de la Redevance d'archéologie préventive semble bien avancé. Si cette budgétisation de la RAP va sécuriser le financement de l'INRAP, elle va également modifier les mécanismes de reversement aux collectivités.

Ces éléments conduisent aux observations suivantes :

Le texte de loi comporte des avancées notables telles que la propriété publique du mobilier issue des opérations archéologiques, la distinction entre opérateurs publics et opérateurs privés, ainsi qu'une première reconnaissance de l'engagement des services de collectivités territoriales dans l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive.

Il faut toutefois constater que ces évolutions positives sont exclusivement acquises au prix de contreparties.

La reconnaissance du rôle des collectivités dans l'exploitation scientifique

1. Si l'objectif est de reconnaître l'engagement actuel des collectivités territoriales en matière d'exploitation scientifique, on ne comprend pas pourquoi il leur faudrait désormais conventionner avec l'État pour poursuivre une activité qu'elles exercent déjà.

2. Si l'objectif est de distinguer enfin les collectivités des opérateurs privés, on ne comprend pas pourquoi faut-il assujettir la délivrance de l'habilitation à de nouvelles conditions (contrôle administratif, signature de convention) qui viennent en définitive s'ajouter à celles qui prévalent aujourd'hui pour l'agrément ?

3. Si l'ancrage territorial des collectivités territoriales est une évidence pour tout le monde, la restriction territoriale imposée par le projet de loi n'est toutefois accompagnée d'aucune réelle justification si ce n'est le principe selon lequel reconnaître l'engagement des collectivités en matière d'exploitation scientifique doit automatiquement être assorti d'une contrepartie. Cette restriction territoriale vient contredire les processus de mutualisation et de collaboration entre collectivités territoriales voulus par ailleurs par le gouvernement, qui en fait une orientation forte de la modernisation de l'action publique territoriale (loi NOTRe). En exclure l'archéologie aurait pour conséquence une fragilisation de nos services, qui ne pourraient s'inscrire dans ce mouvement de fond.

La maîtrise d'ouvrage scientifique par l'État.

1. La maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État sur les opérations d'archéologie préventive peut apparaître comme une bonne chose, mais les règles mises en place risquent d'alourdir les procédures et d'allonger les délais en particulier pour les aménageurs soumis au Code des Marchés Publics. Pourquoi ne pas envoyer pour examen par l'État seulement les offres qui auront été jugées recevables ? Si l'objectif est de s'assurer que les moyens mis en œuvres sont adaptés aux préconisations de la prescription, pourquoi l'État doit-il évaluer les offres et non les seuls PSI, sachant que ceux-ci font déjà état de ces moyens.

2. Il est à craindre que les services de l'État ne soient pas en mesure d'assurer cette mission, principalement par manque de personnel. Pour pallier ce manque d'effectif, le gouvernement annonce le détachement d'agents de l'Inrap dans le SRA. Ils auront alors la délicate tâche de noter les offres de leur ancien employeur et des autres opérateurs. Le système de notation imposé accroît la lourdeur administrative : un simple avis conforme n'aurait-il pu être envisagé ?

3. Il y a également dans cet ovni juridique qu'est la maîtrise d'ouvrage scientifique la volonté de restreindre l'autonomie des collectivités territoriales en renforçant la tutelle de l'État dans un mouvement de recentralisation qui ne peut qu'étonner de nos jours...

Les contrats des responsables d'opération

Les revendications de l'ANACT ont été partiellement entendues sur ce point, la loi établit que l'État s'assure de la présence du RO pour la fouille et le rapport mais les modalités de ce contrôle sont renvoyées aux décrets. Gageons qu'elle tiendront compte du cadre spécifique de l'emploi contractuel dans les collectivités territoriales.

L'État régulateur du secteur de l'archéologie préventive

Ce rôle de régulateur du secteur de l'archéologie préventive est confié au MCC. Cette mesure doit se lire en articulation avec le rapport de Mme la députée Martine Faure, qui préconise qu'un nouvel agrément ou une extension d'agrément soit économiquement acceptable par le secteur. Il est même question d'un nombre plafond d'opérateurs agréés. Or, il est difficile de croire que de nouvelles structures privées vont se créer à l'avenir dans un contexte économique en berne. Cette mesure risque donc de concerner les collectivités telles que les communautés de communes ou les métropoles qui auront plus de difficultés à se doter d'un service archéologique.

La budgétisation de la RAP

1. Suite aux nombreux retards dans les versements de la RAP, il est à craindre que la budgétisation génère de nouvelles difficultés du même ordre pour les collectivités.
2. La budgétisation peut aussi remettre en question la compétence globale pour les collectivités qui avaient fait ce choix.

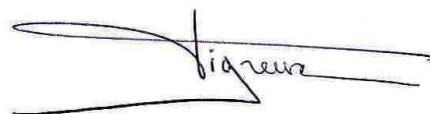
La première lecture à l'Assemblée Nationale, un point d'étape.

Si elles affichent la volonté de restaurer la dimension scientifique de l'archéologie préventive, certaines des mesures proposées en première lecture ont pour effet de restreindre les capacités d'intervention des collectivités territoriales et de réduire les possibilités de création de nouveaux services au lieu de les reconnaître pleinement comme des acteurs publics de l'archéologie, responsables et soucieux de l'intérêt général.

Le passage au Sénat et la deuxième lecture devront être pour nous l'occasion de proposer des ajustements visant à reconnaître pleinement la place et le rôle des Collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'archéologie.

Pour l'Anact, son président

Thomas Vigreux.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vigreux', with a long horizontal stroke extending to the right.