

Administration

REVUE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT

LES PRÉFETS DANS LA RÉSISTANCE : JEAN MOULIN – JEAN BENEDETTI – CAMILLE ERNST...

LOGEMENT ET TERRITOIRES

- Diagnostics et enjeux
- Les crises du logement sur les territoires
- Logement et nouveaux parcours individuels, familiaux et résidentiels
- Clarifier, identifier et développer durablement l'offre de logement



ET AUSSI...

MÉTIERS : L'archéologie préventive, premier maillon de l'aménagement du territoire - L'ACNUSA, un modèle reconnu et sans équivalent dans le paysage aérien. **HISTOIRE** : Jean Moulin calendrier des manifestations - Jean Benedetti, Préfet de Montpellier ou l'exemple d'une désobéissance administrative - Camille ERNST : Un Juste sorti de l'oubli. **IN MEMORIAM** : Hommages à Olivier PHILIP, Préfet(h). **LIVRES**...



PAR M. ALAIN DEYBER,
ADMINISTRATEUR CIVIL (H),
ANCIEN SOUS-PRÉFET, CONSULTANT EN
ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE CHEZ MONTGOMERY
CONSEIL, GROUPE ITG, EXPERT AUPRÈS
D'ALGOÉ CONSULTANTS

L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE, PREMIER MAILLON DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'archéologie préventive n'est pas la chasse réservée d'une caste à part ; elle se doit d'être en harmonie avec les préoccupations de notre société actuelle, respectueuse de son passé, et ne pas être un frein à son bien-être et à son évolution. Pour cela, archéologues et aménageurs doivent nouer des partenariats en bonne intelligence et dans le respect des valeurs de chacun.

La Revue Administration avait consacré son n° 234 de juillet-août 2012 aux « grandes infrastructures de transport », où l'on notait, cependant, que l'archéologie préventive, premier maillon de l'aménagement, était absente. Dans le présent numéro de juin consacré aux logements dans les territoires, cette omission réparée, il a été décidé d'effectuer un point sur cette question d'actualité. Après avoir brossé un bref historique du sujet, sont successivement abordés l'état de la situation, les difficultés qu'elle soulève et les possibles orientations à venir.

Contrairement à ce que d'aucuns imaginent, l'archéologie préventive n'est pas une spécificité française ; elle est née aux Etats-Unis des projets WPA (*Work Progress Administration*), destinés à résorber le chômage né de la grande crise des années 1930.

L'URSS s'y mit à son tour dans le cadre des reconstructions après la Seconde Guerre mondiale. Trente ans après les USA, les Britanniques prennent le relais, suivis par les Hollandais et les Scandinaves.

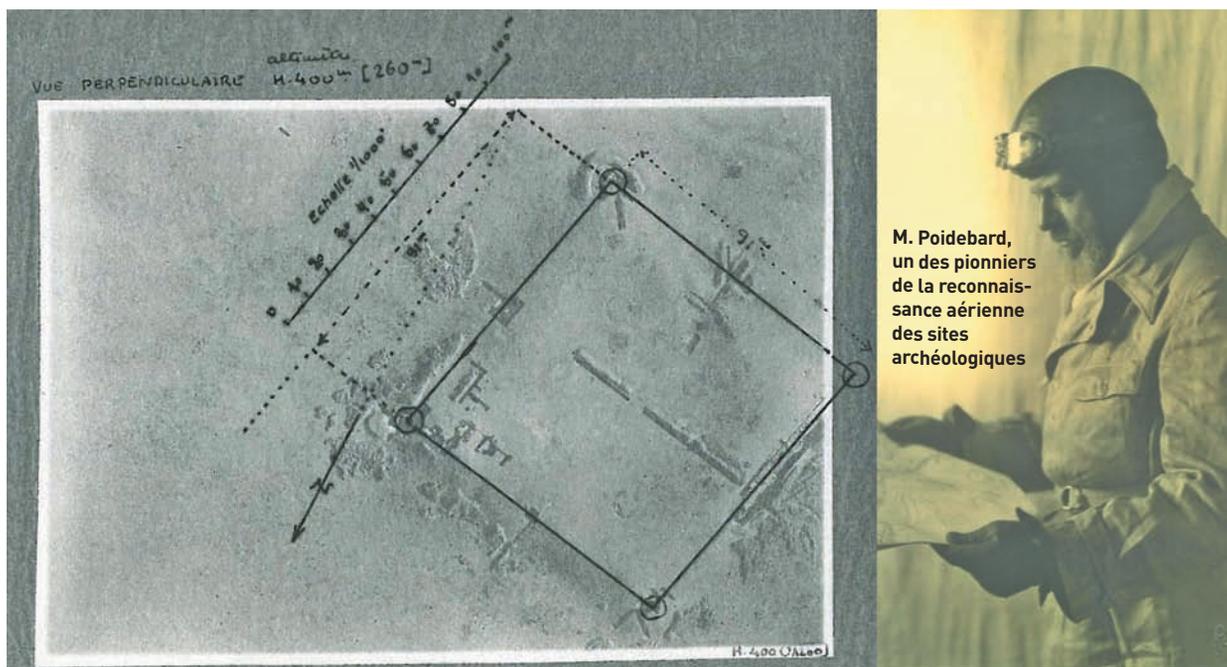
En France, l'urbanisation anarchique des décennies soixante et soixante-dix du siècle dernier, avec son cortège de destructions irrémédiables de quartiers anciens, provoque un sursaut salutaire des pouvoirs publics qui créent, en 1973, une première structure sous forme associative : l'AFAN (Association pour les fouilles archéologiques nationales). Celle-ci remplit ses missions dans un contexte difficile, jusqu'à ce qu'éclate, en janvier 1997, l'affaire dite « de Rodez »,



où un site romain est détruit aux trois quarts par un aménageur. L'événement met en relief les faiblesses du cadre législatif et des moyens alloués.

APRÈS PLUSIEURS ALÉAS, UNE NOUVELLE ÉTAPE EST FRANCHIE ET UNE PREMIÈRE LOI SUR L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE EST PROMULGUÉE LE 17 JANVIER 2001

Cette loi (modifiée le 1^{er} août 2003, puis le 9 août 2004) instaure, entre autres, une redevance d'archéologie préventive (RAP) pour financer les diagnostics et les fouilles et prévoit la création d'un EPA de recherche qui hérite des droits et obligations de l'AFAN, laquelle est dissoute. L'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) naît



M. Poidebard, un des pionniers de la reconnaissance aérienne des sites archéologiques

de la volonté du législateur le 1^{er} février 2002. Ses personnels, issus pour l'essentiel de l'AFAN, deviennent des agents contractuels de Droit public. Cependant, à peine constitué, l'INRAP affronte de graves difficultés dont certaines, après dix ans, n'ont pas complètement disparu. Consciente de celles-ci, la Ministre de la Culture et de la Communication,

Un aménageur n'est pas un professionnel de l'archéologie, une discipline qui, depuis trente ans, est devenue un métier

Madame Aurélie FILLETTI, prend la décision de dresser un bilan de la décennie écoulée en matière d'archéologie préventive et, le 5 octobre 2012, installe une Commission chargée de rédiger un Livre Blanc sur l'archéologie préventive.

Cette Commission, présidée par le Professeur Dominique GARCIA, dépose ses conclusions le 29 mars 2013. Ce document est disponible sur la page web du ministère de la Culture : http://www.archeologie.culture.gouv.fr/livre_blanc/. On ne manquera pas de relever qu'aucun aménageur n'a été invité à siéger au sein de cette Commission ; pourtant, ce sont bien eux qui paient les diagnostics en acquittant la RAP et financent les fouilles qui sont de leur responsabilité.

DANS LE CONTEXTE CONCURRENTIEL ACTUEL, LA SITUATION EST CONTRASTÉE

Bon an mal an, 35 000 dossiers sont déposés par les aménageurs dans les services des préfetures de Région / DRAC / SRA (Service régional d'archéologie), souvent trop tard pour trouver des solutions alternatives. Sur ces dossiers, 2 800 par an font l'objet d'une prescription de diagnostic préventif et 500

d'une prescription de fouille préventive.

Le coût de ces fouilles n'est pas anodin

Hors RAP (actuellement 0,53 €/m² et le coefficient multiplicateur n'est pas maîtrisé), la fouille archéologique préventive d'un hectare de terrain se situe dans une fourchette comprise entre 300 000 € et 500 000 €, et bien plus encore en secteur urbain ; cela majore inévitablement le prix de vente d'un logement neuf de plusieurs milliers d'euros et rend le marché immobilier encore plus difficile. Quand on sait que la marge des aménageurs se réduit pour se situer actuellement entre 3 et 5 % du coût global d'un projet, tout délai supplémentaire entraîné dans le calendrier d'un projet d'aménagement par la procédure d'archéologie préventive génère des crispations.

Les aménageurs se voient imposés par les SRA des cahiers des charges scientifiques sans rien y connaître ; les Conventions de diagnostic apparaissent souvent imposées sans bénéfice de discussion, la perception des prescriptions (diagnostic et fouille) n'est pas toujours justifiée, le coût des fouilles est subi. Pour tout dire, les aménageurs éprouvent souvent un sentiment d'impuissance face à un monde qu'ils ne connaissent pas. Ces incompréhensions relèvent de causes différentes, mais complémentaires : des cultures étrangères l'une à l'autre et beaucoup de défiance ; un recours insuffisant aux possibilités offertes par les procédures en place, faute de connaissance des textes (environ 1/3 des prescriptions de diagnostic se soldent par des modifications de la consistance du projet) ; enfin, un aménageur n'est pas un professionnel de l'archéologie, une discipline qui, depuis trente ans, est devenue un métier.

UN ZOOM SUR LES ACTEURS, PROCÉDURES ET BONNES PRATIQUES...

En résumé, il y a **trois acteurs principaux** :

- l'aménageur (public / privé), premier maillon de l'archéologie préventive ;
- l'Etat, acteur incontournable chargé de la sauvegarde du patrimoine et gardien de la connaissance scientifique ;
- les opérateurs en archéologie préventive qui mettent en valeur l'intérêt scientifique des opérations et contribuent à l'amélioration des connaissances.

Au sein de l'Etat, trois niveaux décisionnels sont concernés :

- au niveau central, les ministères de la Culture et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- au niveau régional, les DRAC / SRA et le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) ;
- à l'échelle scientifique, le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et les Commissions inter-régionales de la recherche archéologique (CIRA).

En ce qui concerne les opérateurs, l'Etat est maître d'ouvrage pour les diagnostics préventifs et ceux-ci sont une prérogative du seul secteur public (67 services archéologiques agréés dans les collectivités territoriales ; un EPA, l'INRAP ; un service, la DRASSM).

En fonction des résultats, l'aménageur peut, à tout moment, interroger le SRA

En revanche, les fouilles préventives relèvent du secteur concurrentiel, public / privé, et c'est, cette fois, l'aménageur qui est maître d'ouvrage. Outre les 69 opérateurs publics ci-dessus mentionnés, il y a environ 16 sociétés privées agréées.

Dans l'avenir, il conviendra, sans doute, d'ajouter des sociétés étrangères, ce qui n'ira pas sans poser de nouveaux problèmes en termes de garanties. Cette nébuleuse est complétée par des intervenants externes (Inspection de l'archéologie du ministère de la Culture et de la Communication ; laboratoires universitaires ; CNRS / Unités mixtes de recherche (UMR)). Si les rôles des uns et des autres sont bien définis par les textes, l'aménageur est au centre du dispositif sans être un spécialiste de la question et se sent un peu perdu ; d'où des divergences fortes et un équilibre public / privé délicat.

Sans entrer dans le détail des procédures définies par la loi et détaillées dans le Code du Patrimoine - Livre V - Archéologie - une séquence classique se déroule comme suit : saisine du Préfet de Région

Vue aérienne du site de Nanteuil sur Aisne

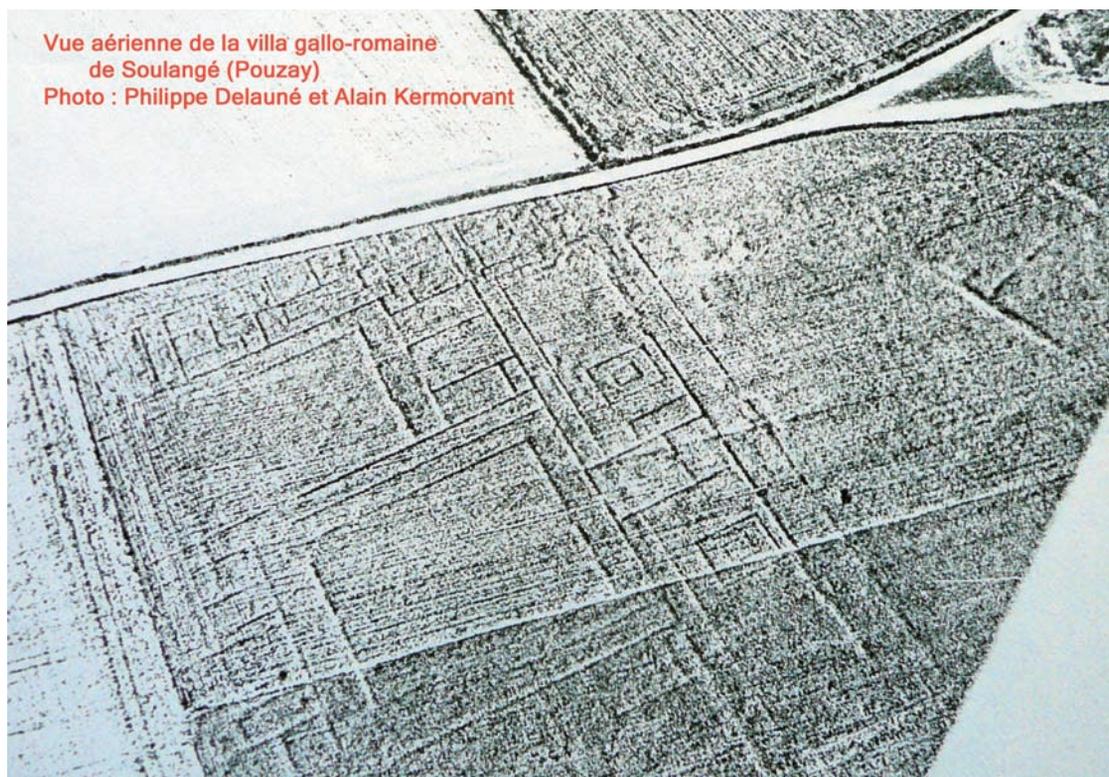


par l'aménageur ; prescription ou non de diagnostic par le Préfet ; diagnostic ; prescription ou non de fouille par le Préfet ; fouille ; résultats ; arrêté de libération de l'emprise.

Dans la majorité des cas, les aménageurs se contentent de déposer leur dossier une fois que leur projet est bouclé, s'exposant au risque archéologique, sans avoir accompli les diligences qui leur auraient permis de l'éviter. Et pourtant, ils pourraient adopter un cadencement différent en optant pour une « stratégie d'évitement ». En clair, cela consiste à réaliser très en amont d'un projet une étude d'impact comprenant étude documentaire (consultation de la carte archéologique, du SRA, d'experts), prospection des terrains avant acquisition de ceux-ci (prospections terrestre, électromagnétique, aérienne et LIDAR, géophysique globale ou zonale) ; c'est une pratique courante dans certains pays étrangers et qui donne de très bons résultats, comme au Canada et en Allemagne.

En fonction des résultats, l'aménageur peut, à tout moment, interroger le SRA : demande d'information préalable ; demande anticipée de prescription ; les résultats des études lui donnent des arguments pour dialoguer avec l'administration et, éventuellement, son futur opérateur en archéologie préventive, enfin, il conserve à tout moment la faculté de modifier la consistance de son projet (MCP) ou de l'abandonner sans rentrer dans la procédure lourde et aléatoire des fouilles archéologiques préventives avec des risques de retards non maîtrisés.

Quand le risque archéologique est avéré et que l'opérateur ne peut pas appliquer comme il l'aurait souhaité la « stratégie d'évitement », la bonne pratique consiste pour lui à se faire accompagner par une aide à la maîtrise d'ouvrage en archéologie préventive, conformément à ce qui est recommandé dans le rapport sénatorial n° 760 de MM. Les



Sénateurs Pierre BORDIER et Yves DAUGE (proposition n° 13). Un dossier de Convention de diagnostic ou un contrat de fouille bien conçu scientifiquement, techniquement et juridiquement, un contrôle et un suivi des travaux effectués sur le terrain abaissent considérablement les risques de toute nature qui font qu'actuellement beaucoup d'opérations prennent du retard, faute d'avoir été correctement montées en amont. Mais l'affaire n'en est qu'à ses balbutiements et il y a des risques de conflit d'intérêt entre des sociétés et / ou des établissements publics qui proposent une AMO, et des opérateurs agréés pour les diagnostics et / ou fouilles archéologiques préventives qui, soit sont les mêmes, soit peuvent avoir partie liée.

C'est pourquoi, on retrouve un certain nombre de ces préoccupations dans le Livre Blanc, dont les principales demandes d'évolution visent à :

- repenser la notion de maîtrise d'ouvrage des fouilles ;
- organiser les passerelles et la mobilité des agents entre collectivités territoriales, INRAP et SRA (avec les risques de conflit d'intérêt que cela pourrait entraîner dans le cadre des prescriptions) ;
- harmoniser au niveau national, pour gommer les disparités régionales ;
- revoir certains délais jugés trop contraignants ;
- renforcer l'efficacité de la carte archéologique ;
- renforcer le niveau d'exigence des agréments d'opérateurs.

Cela étant, si on ne peut que se louer d'un retour à l'approche scientifique, l'aide à la maîtrise d'ouvrage scientifique réservée à l'Etat ne serait-elle pas porteuse de risques sournois mal identifiés ? Les opérateurs privés auraient-ils vocation à être placés sous contrôle de l'Etat dans l'Europe actuelle ? Les aménageurs, déjà passablement mis à contribution, ne courraient-ils pas des risques potentiels aggravés avec des délais non encadrés, une maîtrise des fouilles qui leur échapperait, un marché de l'archéologie préventive monopsonne ? Des risques de conflit d'intérêt : ententes illicites ; suspicion du délit de favoritisme ; concurrence exacerbée ?

Voilà autant d'importantes questions qui se posent et qui nécessitent que tous les acteurs se rencontrent pour dialoguer, échanger des informations, se concerter et trouver en commun des solutions simples, concrètes, pragmatiques, faciles à mettre en œuvre et contrôler. Emettons le vœu que la future loi sur le patrimoine décidée par la Ministre, à l'occasion du centenaire de la loi de 1913 et dont le vote est prévu au Parlement avant la fin de 2013, soit fille de ces échanges et gageons que les aménageurs écartés du Livre Blanc seront entendus. ■

BIBLIOGRAPHIE :

- François Djindjian, Manuel d'archéologie, Armand Colin, Paris, 2011 (Coll. U).
Jean-Paul Demoule, On a retrouvé l'histoire de France, Robert Laffont, Paris, 2012.
Collectif, Les métiers de l'archéologie, dans AT ARCHEOTHEMA – Revue d'histoire et d'archéologie, Hors-série n° 5 – juin-juillet 2012.