HAL
open science

Diagnostic archéologique et financement de la recherche : le point de vue des collectivités territoriales

Antide Viand

To cite this version:

Antide Viand. Diagnostic archéologique et financement de la recherche : le point de vue des collectivités territoriales. Le diagnostic comme outil de recherche, David Flotté; Cyril Marcigny, Sep 2017, Cean, France. hal-02170541v1

HAL Id: hal-02170541

https://inrap.hal.science/hal-02170541v1

Submitted on 2 Jul 2019 (v1), last revised 27 Jan 2021 (v5)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Antide Viand
Responsable de la Mission archéologique départementale de l'Eure
antide.viand@eure.fr

Diagnostic archéologique et financement de la recherche : le point de vue des collectivités territoriales

Les collectivités ayant toujours considéré le diagnostic comme un acte de recherche primordial autant que comme un outil de connaissance des territoires, elles lui accordent des moyens très conséquents. Leur objectif a toujours été de collecter l'information de la meilleure manière et non de générer des opérations complémentaires. Le diagnostic, en effet, ne doit pas être considéré comme l'étape préalable à la fouille archéologique préventive. Il constitue une opération à part entière et justifie la mise en œuvre de moyens adaptés, donc d'un financement proportionné.

1 Positionnement et financement

Depuis 2003, le législateur a prioritairement confié la réalisation des diagnostics aux services de collectivité territoriale dûment autorisés à intervenir dans le domaine de l'archéologie préventive. Ce principe de subsidiarité consiste à donner la priorité à la plus petite entité, la plus grande étant attributaire par défaut.
Ce dispositif induit dans un même temps la notion de choix et son corrélat, le positionnement stratégique. Il s'agit là d'un élément déterminant qui permet aux collectivités de se positionner de manière très volontaire et très tôt dans les logiques d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, les critères de sélection sont variables et complémentaires. Ils sont évolutifs et appréciés de manière différente selon les caractéristiques du territoire et le positionnement de la collectivité.
S'ils obéissent à des logiques différentes, toutes sont tournées vers l'intérêt général, au service du territoire et de ses usagers.
Ainsi, on retiendra principalement trois dimensions :

1. La dimension stratégique est la politique définie à l'échelle de la collectivité qui vise à soutenir et accompagner les projets d'aménagement et de développement économique du territoire.
2. La dimension scientifique correspond au cadre défini par le projet scientifique et culturel du service.
3. La dimension économique n'est évidemment pas celle de la rentabilité et le critère économique s'attache à limiter les déficits, non à générer des excédents.

Notifiés d'un arrêté de prescription, les services de collectivité doivent donc décider, dans un délai de 14 jours, si elles souhaitent ou non prendre en charge la réalisation d'un diagnostic.
Ce délai est très court si l'on considère qu'il doit permettre, toute affaire cessante de :

- procéder à l'examen des différents aspects du dossier (scientifique, stratégique et économique) ;
- rédiger les différentes pièces (note d'aide à la décision, courrier de demande d'attribution) ;
- obtenir la validation par retour du représentant de l'exécutif dont le niveau hiérarchique peut varier selon les collectivités ;
- adresser la demande à la préfecture de région.

Auparavant, le délai d'un mois permettait davantage de souplesse, même s'il n'était pas intégralement consommé.

Mots clés
Diagnostic archéologique, archéologie préventive

Informations de publication
Publié le 1er juillet 2019
https://sstinrap.hypotheses.org/1875

Viand (Antide). – Diagnostic archéologique et financement de la recherche : le point de vue des collectivités territoriales. *In :* Flotté (David), Marcigny (Cyril) dir. – *Le diagnostic comme outil de recherche :* actes du 2e séminaire scientifique et technique de l'Inrap, 28-29 sept. 2017, Caen.

2 Le diagnostic, un outil fondamental au sein d'une vaste chaîne opératoire

La loi de 2003 a rendu aux collectivités territoriales la capacité d'intervenir pour et par elles-mêmes, sous le contrôle scientifique et technique de l'État. Si leurs missions en matière d'archéologie sont facultatives, les collectivités s'en saisissent de manière volontariste pour les intégrer à leurs politiques publiques. Il n'est pas inutile de rappeler que 60% des services aujourd'hui reconnus comme opérateurs en archéologie préventive existaient déjà avant la loi de 2001. Du reste, leurs missions dans le domaine de l'archéologie outrepassent très largement le champ de l'archéologie préventive. Même dans ce cadre restrictif, elles présentent la particularité de maîtriser l'intégralité de la chaîne opératoire, du conseil en amont des projets d'aménagement jusqu'à la présentation des collections aux publics, tant au plan opérationnel que stratégique.

3 Quel financement pour les diagnostics ?

De 2003 à 2016, les collectivités territoriales pouvaient réaliser les diagnostics de deux manières, qui conditionnaient leur approche du territoire.
Soit elles les sélectionnaient au cas par cas et pouvaient espérer la redevance attachée aux opérations (quand elles n'étaient pas exonérées…), soient elles s'engageaient pour 3 ans minimum à tous les réaliser sur leur territoire. Elles recevaient alors l'intégralité de la redevance perçue sur le territoire, c'est-à-dire y compris celle collectée sur des opérations ne faisant pas l'objet de prescription au titre de l'archéologie préventive. En d'autres termes elles bénéficiaient du principe de mutualisation, ce qui n'était absolument pas le cas pour les collectivités qui réalisait des diagnostics au cas par cas. À l'époque, en effet, la redevance d'archéologie préventive (RAP) perçue sur des projets d'aménagement ne donnant pas lieu à un diagnostic revenait ainsi à l'Inrap. Même si elle n'est plus aujourd'hui financée comme telle, la compétence globale existe toujours dans la loi. Les collectivités peuvent prolonger cet engagement à réaliser tous les diagnostics, dans le cadre d'un positionnement stratégique et scientifique.
Un large pan des diagnostics réalisés en France par les collectivités n'a donc pas été financé par la RAP mais bien par les impôts locaux puisque le déficit des diagnostics était affecté aux budgets des collectivités territoriales. Par ailleurs, entre 2012 et 2015, le reversement de la redevance aux collectivités a connu de très lourds dysfonctionnements, dont le passif n'a toujours pas été résorbé. Les sommes atteignent plusieurs millions d'euros, parfois pour une seule collectivité.

4 Description du système actuel

La loi de finances 2016 a de nouveau changé le mode de financement des diagnostics réalisés par les collectivités territoriales. La RAP est toujours collectée, mais elle n'est plus reversée aux opérateurs comme taxe affectée, supplantée par une subvention inscrite au budget de l'État. Les collectivités perçoivent désormais un montant calculé à partir des opérations qu'elles réalisent quand l'Inrap perçoit une somme déconnectée de son volume d'activité. Sur le principe, on peut s'étonner de cette différence de financement pour une même mission. On estime, en effet, que le nombre de diagnostics réalisés par les collectivités est de 20 % mais le volume de la

subvention qui leur est accordé correspond à 13% du montant total de l'inscription budgétaire consacrée aux diagnostics, soit 82,8 millions d'euros.
La loi de finances 2016 instaure un nouveau mode de financement, appuyé sur des barèmes fondés sur des critères de surface ou de complexité et des valeurs au mètre carré.
Si les opérations en contexte rural sont de manière générale financées de façon satisfaisante, les opérations en milieu urbain ont rarement été aussi peu dotées.
Ainsi, une intervention de 500m² localisée dans un contexte urbain stratifié sur plusieurs mètres s'appuie sur une valeur au mètre carré de 1,94 €, portant le montant de la subvention à 970 €. Il semble difficile de considérer que cette somme dérisoire permette de financer la recherche quand elle ne couvre pas les frais engagés au titre des terrassements, des cantonnements, des véhicules et des ressources humaines, ni même les frais de structure.
Alors que, depuis 2016, la loi reconnait enfin officiellement aux collectivités, la capacité d'exploiter scientifiquement les données collectées sur leur territoire, elle ne leur accorde pourtant aucun financement pour ces missions. Face à cette situation les services de collectivités, en particulier ceux des villes, sont ainsi confrontés à un choix plus économique que stratégique et scientifique. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que le diagnostic ne relève pas du champ concurrentiel et qu'une adaptation du système permettrait de replacer au premier plan les dimensions scientifiques et stratégiques.

5 Rôle du diagnostic pour une collectivité territoriale

Pour une collectivité, le diagnostic est avant un outil politique qui consiste à développer un service public de proximité adapté aux réalités de chaque territoire. Évidemment, c'est aussi un outil patrimonial qui permet de concilier au mieux l'aménagement du territoire et la protection du patrimoine archéologique.
Ainsi, pour une collectivité, un diagnostic ne constitue pas, en premier lieu, une aide à la décision pour la prescription. Il s'agit d'un moyen d'améliorer la connaissance de l'histoire d'un territoire afin de mieux le comprendre mais aussi d'envisager son avenir.
Qu'ils soient positifs ou négatifs, les diagnostics contribuent à établir des modèles et des schémas de développement des occupations, qui alimentent la réflexion sur l'aménagement du territoire : conseil et expertise en amont des projets, sensibilisation auprès des acteurs locaux, contribution aux documents d'urbanisme, etc. Un financement adapté permettrait de garantir cette mission de service public tout en réaffirmant la dimension scientifique et les apports fondamentaux du diagnostic.