

Annexe 2

Financement de l'archéologie préventive

La SGPA propose un système de financement plus fortement mutualisé, avec une taxe d'aménagement élargie mais il s'oppose absolument à une globalisation totale du financement.

Après une courte présentation de la proposition (1), sont développés les arguments contre la globalisation totale du financement (2) et la faisabilité administrative, technique et scientifique de la proposition (3). Ensuite, la distinction fouilles simples/complexes est expliquée plus en détail (4) et les gains scientifiques de la proposition sont notés (5). Les différents éléments de la proposition sont repris dans la conclusion (6)

1. Une plus forte mutualisation

Une modification de la taxe d'aménagement, en augmentant le taux et/ou en élargissant l'assiette, permettrait de financer, en plus de la recherche, de la valorisation et des diagnostics, une majeure partie (en nombre) des fouilles, les plus « simples », c'est à dire les fouilles des sites peu étendus et/ou peu denses et/ou peu complexes et/ou peu stratifiés, qui sont aussi les fouilles les moins chères.

Ce système beaucoup plus souple ferait gagner un temps précieux aux aménageurs, à l'Inrap, aux Collectivités et aux Sra tout en produisant un gain scientifique. Techniquement et administrativement, il est relativement facile à mettre en œuvre, sans risque, puisqu'il se calque sur le système existant de mise en place et réalisation des diagnostics.

2. Une forte mutualisation mais pas une globalisation totale

Cette proposition d'une plus forte mutualisation ne doit certainement pas être confondue avec des projets de globalisation totale évoqués ici ou là.

En effet, la globalisation totale ou intégrale est un système de financement avec un seul budget fermé, qui finance, ou plutôt, est supposé financer, toutes les opérations et toutes les étapes de l'archéologie préventive. Il n'y a plus aucun lien entre la source du financement, l'aménageur et le financement éventuel de l'opération résultant de cet aménagement. Tout aménageur serait donc en droit de demander la libération de son terrain, quel qu'en soit le coût, et même si cela lui coûtait dix fois moins cher d'adapter son projet pour permettre la conservation *in situ* et éviter la fouille.

Dire qu'il suffirait de renforcer les possibilités de « protection » des sites complexes est entièrement de mauvaise foi : tous les types de protection « absolue » sont en recul et une protection supplémentaire « archéologique » est complètement illusoire. Si la protection par le coût est finalement assez bien acceptée, la protection « définitive », même rendue légalement possible, n'est pas négociable au niveau régional, et suscite tout de suite de fortes réactions.

A *contrario* plusieurs arguments archéologiques permettent d'expliquer pourquoi il ne faut pas intégrer toutes les fouilles dans ce système et pourquoi il ne faut absolument pas tout globaliser :

- tout d'abord, un site ne peut être protégé que s'il est connu, c'est à dire dans 99 % des cas, après le diagnostic, qui n'intervient lui-même qu'après lancement du projet d'aménagement et donc de toute évidence trop tard pour protéger le site ;

- de manière tout aussi importante, le deuxième argument archéologique est que les valeurs patrimoniales et notamment scientifiques des sites archéologiques sont conjecturales, évoluant au même rythme que les connaissances, c'est à dire très rapidement, à un rythme qui n'est pas comparable à celui des monuments historiques. En archéologie, ce qui est considéré comme unique et nouveau à un moment donné, devient exceptionnel trois ans après et ordinaire une décennie plus tard. Dans ces conditions, la protection, comme on peut l'entendre pour un monument historique, n'a aucun sens ;
- enfin, s'il y a bien des sites qui se révèlent durablement exceptionnels, leur valeur ne se révèle qu'après fouille, ou plutôt après quelques années d'étude, à un moment où il ne reste plus rien du site.

Le cumul des sites protégés, par le coût de la fouille, est une véritable bombe à retardement, si l'on veut mettre en place un système de protection et/ou un système de globalisation totale : politiquement, protéger d'un seul coup des milliers de terrains est strictement inenvisageable tandis que financièrement, prendre en charge le coût de toutes ces fouilles équivaldrait au budget de plusieurs années. En clair, il faudrait, soit laisser détruire tous ces sites, soit arrêter de fouiller (les nouveaux aménagements) pendant plusieurs années.

Au delà de ces arguments intrinsèques à la réalité archéologique, d'autres concernent plus généralement les budgets globalisés :

- tous les budgets culturels ou scientifiques, sans ressources propres « facilement » modifiables, et dépendant directement ou indirectement du budget de l'Etat, ont toujours subi des dégrèvements successifs, et en tout cas, sans événement politique ou autre majeur, il est impossible de les faire croître. Dans l'histoire de la mise en place de l'archéologie préventive, à plusieurs reprises, des voix se sont élevées pour défendre une globalisation, à hauteur du dernier budget. Si une telle demande avait été satisfaite à un moment donné, on aurait aujourd'hui un budget à cette hauteur, ou plutôt plus bas après les dégrèvements successifs (exemple, Martin Laprade, en 1991, proposition d'une taxe sur le gasoil travaux, défendu à l'époque par une partie des archéologues et qui apparaît aujourd'hui comme un budget ridiculement bas) ;
- de plus, ces budgets « globalisés » se font toujours progressivement écrémer par des activités plus au moins liés, initialement financés sur le budget de l'Etat ou non financés. Le processus est déjà en cours pour les fouilles programmées et cela risque d'être le cas pour toutes les activités du Ministère, plus au moins liées à l'archéologie. On peut craindre par ailleurs que si le Ministère de la recherche commence à s'intéresser à l'archéologie préventive, c'est bien davantage en caressant l'espoir de récupérer des fonds par ce système de globalisation que pour apporter des financements...

La conservation se trouve être le résultat induit par le coût dissuasif que représentent les « fouilles chères » pour l'aménageur :

- actuellement, en nombre, autant de sites sont conservés (indirectement) que fouillés ; en volume (coût), il s'agit probablement du triple ou quadruple. C'est à dire que deux-tiers ou trois-quarts des vestiges (en volume) sont conservés parce que la fouille est (trop) chère (ou trop longue). C'est notamment le cas en ville, par la réduction des niveaux de sous-sols, mais aussi à la campagne, ce qui est plus difficile à chiffrer. C'est fréquent pour les sites en zone humide (carrière, ZAC,...). Avec la réduction des prises en charge, le phénomène devrait encore se renforcer ;

- comme il n'est pas envisageable d'obtenir un budget de trois ou quatre fois supérieur à l'actuel (si on obtient une augmentation, ce sera plutôt pour fouiller ce qui est détruit aujourd'hui), il faut donc maintenir un lien entre la fouille et le projet d'aménagement. Mais cela n'est strictement nécessaire que pour les fouilles assez chères, de sites stratifiés et/ou étendus et/ou à conservation exceptionnelle et/ou dense.

Dernier argument contre une globalisation, la Convention de Malte et la directive européenne sur les études d'impact font clairement un lien entre le projet d'aménagement et le financement des mesures, compensatoires ou non. Elles n'excluent pas les financements péréqués ou mutualisés, mais une globalisation totale, ou même un financement provenant de contributeurs non-liés aux aménagements, est cependant en contradiction avec ces deux textes (flagrante pour la directive, plus sur l'esprit pour la convention).

3. La faisabilité :

Politique : c'est une simplification administrative qui pourrait avoir le support plus au moins fort de tous les services et organisations publics. Pour les aménageurs, le coût n'augmente pas, il devient largement mutualisé et les délais diminuent : deux mesures qu'ils demandent explicitement.

Technique et administrative : comme le projet est complètement calqué sur le système actuel de diagnostics, sa faisabilité technique est évidente. Seule la distinction fouilles simples/complexes va susciter des débats, mais l'objectif est bien évidemment d'arriver à un équilibre entre, d'une part, un budget fermé, permettant de libérer rapidement un nombre notable d'emprises de projets d'aménagement sous lesquelles des sites simples sont conservés, et d'autre part, la nécessité de disposer de financements particuliers pour les sites complexes, pour lesquels la conservation *in situ* ne peut être envisagée.

Le but direct est de péréquer également une partie des fouilles, les moins coûteuses, les moins denses en vestiges, les plus petites en surfaces et les moins stratifiées. En nombre, cela devrait correspondre à deux tiers des fouilles mais à un petit tiers en coût.

Les avantages de l'élargissement de cette taxe seraient multiples :

- l'attribution des fouilles pourrait se faire selon le même système que les diagnostics, selon une répartition « automatique » entre les Collectivités et l'Inrap, en fonction de leurs agréments et leurs intérêts ; ce sera aussi l'occasion de modifier les clés de répartition entre les Collectivités et l'Inrap ;
- une certaine péréquation des budgets des (petites) fouilles autoriserait une adaptation plus souple des moyens, en fonction des résultats des décapages ;
- les délais et procédures seraient notablement raccourcis puisque la prescription de fouille serait directement notifiée à la Collectivité ou à l'Inrap qui pourraient engager la fouille, comme un diagnostic actuellement (gain possible de 3 à 4 mois, notamment procédure de marché). Sur ce point, une grande partie des aménageurs pourraient approuver cette réforme ;
- les trois piliers du service publics y gagneraient. Pour les Sra, ce ne serait qu'une amélioration administrative légère, mais pour les Collectivités Territoriale et l'Inrap, le gain serait important ; plus besoin de répondre aux marchés, et attribution automatique selon un système de répartition pré-établi.

4. La distinction fouilles simples-complexes

Pour ceux qui n'ont pas connu les réformes successives du financement et de l'organisation de l'archéologie depuis les années quatre-vingt, la distinction stricte entre diagnostic et fouille semble faussement évidente ; introduire une distinction entre fouille simple et complexe (terminologie provisoire) n'a rien de nouveau. Tout au long des trente dernières années, des distinctions similaires ont, de fait, existé mais sans forcément résulter d'une décision législative ou réglementaire.

Ainsi les évaluations du système tripartite des années quatre-vingt-dix correspondaient pour 90 % à des fouilles simples (les autres étant la première étape des fouilles complexes). A la fin des années quatre-vingt, les fouilles de 50 000 à 100 000 FF, le seuil en vogue (parfois doublé) pour un passage obligatoire en commission (CSRA), étaient très nombreuses et correspondaient aussi à ces fouilles simples. Les programmes de fouilles en gravière fonctionnaient également sur le principe d'un financement globalisé pour les fouilles simples et d'une négociation séparée pour les fouilles complexes. Le budget de sauvetage urgent (SU), national et régional, fonctionnait en grande partie sur cette distinction : budget globalisé et « facile » à engager pour les fouilles simples et dossier et procédure plus élaborée pour les fouilles complexes.

Cette énumération de systèmes de distinction de fouilles simples et complexes est incomplète mais suffit largement pour démontrer sa faisabilité et ses effets bien connus : souplesse pour la mise en place des fouilles simples, conservation, ou le cas échéant fouille, avec des budgets appropriés, des sites complexes et chers.

5. Un gain scientifique

Il y a également un gain scientifique indirect dans cette distinction. En effet, dans le système actuel binaire diagnostic-fouilles, les « petits » sites composés de quelques structures, nombreux aux époques anciennes mais probablement sous-estimés pour des époques plus récentes, passent à la trappe. Ils sont, soit traités beaucoup trop rapidement en diagnostic, amputant d'autant le budget affecté à ces opérations, sans aboutir à une réelle compréhension des occupations, soit ils ne sont pas mis en valeur, ne font pas l'objet d'une prescription de fouille et n'existent donc tout simplement pas si on se fie à la littérature scientifique.

Dans ce nouveau système, ces sites pourraient être correctement traités, sans procédures trop complexes.

6. Conclusion

Notre demande : une taxe, dont l'assiette doit être revue, en même temps ou après la réforme, permettant de financer le diagnostic, la recherche et une grande partie des fouilles concernant des sites peu étendus et/ou peu denses et/ou peu complexes et/ou non stratifiés. La répartition de ce budget se fera selon le système actuel, avec toutefois une re-discussion du système d'attribution des opérations aux services des Collectivités et à l'Inrap. Le montant nécessaire serait de 200 M€ minimum (à la place des 122 M€). Pour les aménageurs, au final, le coût sera le même, mais mieux réparti sur leurs différents projets.