

Création d'un service municipal d'archéologie préventive

M. GOVIGNAUX, Conseiller Municipal Délégué, Rapporteur :

1. Création d'un service municipal d'archéologie préventive

La création d'un service municipal d'archéologie préventive est motivée par la volonté de la Ville d'offrir aux aménageurs et entreprises souhaitant s'installer sur son territoire l'assurance que le potentiel archéologique de son sous-sol est maîtrisé et n'est pas une difficulté à la tenue de leurs projets.

L'analyse des différents projets d'aménagements urbains conduit à un constat : dès 2009-2010, le nombre de prescriptions archéologiques sera en forte croissance. Faute de temps et de moyens humains, l'Inrap ne pourra assumer seul toutes les opérations. En se dotant d'un service d'archéologie compétent, la Ville sera à même de faire face et résoudre nombre de situations de blocages.

La création d'un service d'archéologie préventive est régie par les lois des 17 janvier 2001 et 10 août 2003. Les services de collectivités territoriales sont organisés et financés par celles-ci. Ils sont soumis au contrôle scientifique de l'Etat. Dans ce cadre, ils doivent solliciter un agrément auprès du Ministère de la Culture, validant leurs compétences et les autorisant à intervenir sur le terrain.

Techniquement, les opérations liées aux fouilles se décomposent en deux phases :

- Le diagnostic, qui détermine l'ampleur de l'occupation archéologique. Ce diagnostic ne peut être réalisé que par l'Inrap ou le service d'une collectivité territoriale agréé. Il est à la charge du service qui le réalise, mais qui, en retour, perçoit les deux tiers de la redevance d'archéologie préventive payée par l'aménageur.

- La fouille, qui traite l'ensemble des vestiges archéologiques. Elle est soumise à libre concurrence. L'ensemble des coûts liés à l'opération (y compris la masse salariale) est facturé à l'aménageur. Un service de collectivité territoriale est libre de répondre ou non à l'appel d'offre. Les opérateurs agréés (même un service de collectivité territoriale) peuvent intervenir sur l'ensemble du territoire national.

Lorsqu'il demande l'agrément, le service doit donc dire s'il souhaite être agréé uniquement pour la réalisation des diagnostics ou pour la réalisation des diagnostics et des fouilles. Face au contexte décrit, le service d'archéologie de Besançon doit anticiper de manière réaliste et raisonnée le risque archéologique et faire de l'archéologie un atout de développement économique et scientifique. Il doit donc maîtriser tous les maillons de la chaîne de l'archéologie (de la veille territoriale au rendu final d'opération) et réaliser les diagnostics et les fouilles.

2. Création d'une régie à seule autonomie financière, chargée de l'exploitation d'un service public administratif

Compte tenu du contexte concurrentiel de l'archéologie préventive et de la spécificité de l'activité d'un service municipal d'archéologie préventive, il est proposé de créer ce service sous la forme d'une régie dotée de la seule autonomie financière, chargée de l'exploitation d'un service public administratif. Cette régie permettra un fonctionnement contrôlé, spécifique et efficace du service municipal d'archéologie.

La régie dotée de la seule autonomie financière peut se définir comme «un organisme individualisé mais ne disposant pas de la personnalité morale», puisque :

- elle est intégrée dans la personnalité juridique de la collectivité qui la crée
- ses recettes et ses dépenses font l'objet d'un budget annexe à celui de la collectivité
- un Conseil d'Exploitation et un Directeur en constituent les organes de contrôle mais les actes principaux restent de la compétence du Conseil Municipal

- tous les actes de la régie sont soumis au contrôle habituel des délibérations du Conseil Municipal.

Le principe de la création d'un service municipal d'archéologie préventive et d'une régie à autonomie financière comme mode de gestion a reçu un avis favorable du Comité Technique Paritaire réuni le 18 décembre 2008.

Ce même Comité Technique Paritaire a été informé des statuts lors d'une seconde réunion le 20 février 2009.

La Commission Consultative des Services Publics Locaux, réunie le 5 février 2009, après lecture et discussion des statuts, a émis un avis favorable le 13 février 2009 sur le principe de la création d'un service municipal d'archéologie et d'une régie en charge de ses missions.

Principales caractéristiques des statuts de la régie

La régie sera chargée de l'exploitation d'un service public administratif et sera dotée de la seule autonomie financière (budget annexe). Elle sera administrée par un Conseil d'Exploitation, majoritairement composé de représentants du Conseil Municipal, d'un Président, choisi au sein du Conseil d'exploitation et membre du Conseil Municipal et dirigée par un Directeur.

Les statuts de la régie ont été élaborés selon les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales relatives aux régies dotées de la seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public administratif.

La création de la régie est envisagée pour le 1^{er} mars 2009.

Objet et missions de la régie

La régie du service d'archéologie a pour objet la maîtrise de tous les maillons de la chaîne de l'archéologie préventive (de la veille territoriale au rendu final d'opération) et la prise en charge de la mission de service public qu'est l'archéologie préventive (loi sur l'archéologie préventive).

Les missions du service d'archéologie sont les suivantes :

1) Prévenir les diagnostics :

- par l'étude de l'ensemble des permis d'urbanisme (afin d'orienter au mieux les prescriptions de l'Etat et obtenir une lisibilité pour les services de la Ville) et la veille territoriale

- par la maîtrise de l'ensemble de la connaissance archéologique de Besançon (mise en place au sein du SIG de la Ville d'un volet de données archéologiques et gestion de la Carte Archéologique Nationale de Besançon)

- par la gestion des découvertes archéologiques fortuites.

2) Réaliser l'ensemble de tous les diagnostics sur le territoire communal de Besançon pour permettre une planification des fouilles et un gain de visibilité pour les services de la Ville, dès lors que le service a été agréé par l'Etat à cet effet

3) Réaliser les fouilles préventives sur le territoire de la commune de Besançon et, en cas de nécessité, sur le territoire de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon. Cette réalisation intervient si l'aménageur soumis aux prescriptions choisit de faire appel au service (dès lors que sa compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'Etat) parmi les autres opérateurs potentiels.

Sous réserve d'accord de la Direction des Services Fiscaux, cette activité sera assujettie à TVA.

Composition et rôle du Conseil d'Exploitation

Les membres du Conseil d'Exploitation sont désignés par le Conseil Municipal sur proposition du Maire. L'article R. 2221-6 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit l'obligation de réserver la majorité des sièges du Conseil d'Exploitation aux élus du Conseil Municipal. La durée des fonctions des membres du Conseil d'Exploitation ne peut excéder celle du mandat municipal. Les statuts précisent les modalités de désignation et de fonctionnement du Conseil d'Exploitation.

Au vu de ces éléments, il est proposé que le Conseil d'Exploitation soit composé de 5 membres répartis ainsi :

- 3 représentants du Conseil Municipal
- 2 personnalités qualifiées

Il est proposé de désigner :

- pour représenter la Ville :

M. DAHOUI
M. LOYAT
M. GOVIGNAUX

- en tant que personnalités qualifiées :

M. GONZALES, Professeur des Universités, Directeur de l'UFR SLHS
M. PINEL, Administrateur territorial en retraite, membre d'associations à vocation patrimoniale.

Le Conseil d'Exploitation examine les grandes orientations de la politique de gestion de l'archéologie préventive mise en place par le Service Municipal d'Archéologie Préventive (notamment le plan de charge de la régie, son programme d'activité scientifique et les conditions générales de mise en œuvre de ses missions).

Désignation et rôle du Directeur

Le Directeur assure le fonctionnement des services de la régie, à savoir la direction du service d'archéologie préventive. Il assiste aux séances du conseil d'exploitation, il y dispose d'une voix consultative.

Le Directeur est désigné par le Conseil Municipal sur proposition du Maire.

Le Directeur est en charge de la conception et de la mise en œuvre de la politique de gestion de l'archéologie préventive sur le territoire de la commune de Besançon. Il met en place les moyens permettant d'assurer le service public dont la régie est chargée.

Il est proposé de désigner Mlle Gwénaëlle MARCHET, Directrice de la régie du Service d'Archéologie Préventive. Elle aura ainsi en charge la direction du Service Municipal d'Archéologie Préventive géré par la régie. La nomination de Mlle MARCHET sera confirmée par le Conseil d'Exploitation lors de sa première réunion.

Dotation initiale

Pour mener à bien ses différentes missions, la Ville dote la régie de matériel technique, matériel informatique et mobiliers constituant une dotation initiale. Le montant de cette dotation initiale permettant l'achat des biens nécessaires est de 52 400 €. La liste complète du matériel à acquérir en dotation est établie en annexe 2.

Les durées d'amortissement des catégories de biens à acquérir (familles) sont celles pratiquées par la Ville. Elles sont présentées en annexe 3.

Budget

• Organisation, fonctionnement, caractéristiques

La régie est dotée d'un budget annexe, créé au 1^{er} mars 2009.

La Ville versera à ce budget une subvention annuelle d'équilibre. Au titre de l'année 2009, la Ville versera à la régie une subvention de 120 000 €.

Le budget de la régie, établi en application de l'instruction budgétaire et comptable M 14, se divise en deux sections :

- la section de fonctionnement dans laquelle sont prévues et autorisées les opérations d'exploitation

- la section d'investissement dans laquelle sont prévues et autorisées les opérations d'investissement.

a - Section de fonctionnement

La section de fonctionnement ou compte de résultats prévisionnels fait apparaître successivement :

- au titre des produits : les produits des activités définies à l'article 3 des statuts, les produits financiers et les produits exceptionnels, les dons, legs, recettes de mécénat, les recettes autorisées par la loi sur le financement de l'archéologie préventive (décret n° 2004-490 du 3 juin 2004 relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive) (redevance d'archéologie préventive)

- au titre des charges : les frais de personnel, les frais de fonctionnement, les frais d'équipement, la rémunération des contrats, conventions et marchés et les frais de sous-traitance. De manière générale, toutes les dépenses nécessaires aux activités de la régie.

b - Section d'investissement

Les recettes de la section d'investissement, classées par nature de produit, comprennent notamment :

- la valeur des biens affectés
- les réserves et recettes assimilées
- les subventions d'investissement
- les provisions et les amortissements
- les emprunts et dettes assimilés.

Les dépenses de la section d'investissement sont destinées à couvrir notamment :

- l'acquisition d'immobilisations incorporelles, corporelles et financières
- les frais d'investissement et d'équipement
- les charges à répartir sur plusieurs exercices
- le remboursement du capital des emprunts et dettes assimilées

- le transfert des subventions d'investissement au compte de résultat.

• **Participations aux charges du budget principal de la Commune**

a - Locaux

Le fonctionnement du service nécessite l'affectation d'immeubles appartenant à la commune ou loués par elle. Le loyer de ces immeubles, fixé par le Conseil Municipal suivant leur valeur locative réelle, est porté en dépense au budget annexe de la régie et en recette au budget principal de la commune.

b - Participations aux charges supportées par le Budget Principal

Le montant de la participation aux charges assumées par la commune de Besançon pour le compte du budget annexe correspond aux prestations comptables et financières, aux charges générales et services centraux, à la gestion du personnel, aux prestations techniques, administratives et informatiques.

Il est porté en dépense au budget de la régie via le compte «participation aux charges du budget principal» et en recettes au budget principal de la commune.

Personnel

Le personnel de la régie/service d'archéologie préventive a en charge la mise en place et la gestion des missions du service. Une étude réalisée pour évaluer au plus juste la charge de travail induite par la mise en place et la réalisation des missions de la régie démontre que le besoin en personnel est le suivant : cette dernière est suffisante pour 2 cadres A à temps plein, 2 cadres B de la filière culturelle à temps plein, 1 cadre B de la filière administrative à temps partiel.

Dans le cadre de la création du service d'archéologie, un Conservateur du Patrimoine spécialité archéologie a déjà été recruté (délibération du 13 décembre 2007).

La création des postes suivants sont indispensables pour que le service et la régie fonctionnent et obtiennent l'agrément :

- 1 attaché de conservation du patrimoine, spécialité archéologie -période médiévale et moderne, cadre A- filière culturelle de la fonction publique territoriale (adjoint au responsable de service, temps plein, titulaire)

- 1 assistant qualifié du patrimoine, spécialité musée (avec une compétence terrain et conservation préventive) - cadre B (temps plein, titulaire)

- 1 assistant qualifié du patrimoine, spécialité archives (avec une compétence DAO, SIG) - cadre B (temps plein, titulaire)

- 1 rédacteur administratif territorial - cadre B (mi-temps, titulaire).

Il est proposé de créer ces postes indispensables au fonctionnement de la régie. Le recrutement de 3,5 ETP (équivalent temps plein) correspond à la stricte traduction en ressources humaines de la mise en place des missions nécessaires pour que le service d'archéologie soit efficace.

Propositions

Le Conseil Municipal est donc invité à :

- approuver la création d'un service municipal d'archéologie préventive,

- décider la création d'une régie à seule autonomie financière ayant en charge l'exploitation du service d'archéologie préventive à compter du 1^{er} mars 2009,

- adopter les statuts de cette régie,
- conférer à ce service d'archéologie et à cette régie les missions proposées,
- fixer la dotation initiale comme ci-dessus,
- approuver la création d'un budget annexe au 1^{er} mars 2009,
- désigner M. DAHOUI, M. LOYAT et M. GOVIGNAUX en tant que représentants de la Ville et M. PINEL et M. GONZALES en tant que personnes qualifiées au sein du Conseil d'Exploitation de la régie,
- proposer Mlle Gwénaëlle MARCHET au poste de Directeur de la régie,
- créer les postes indispensables au fonctionnement de la régie,
- autoriser M. le Maire à signer tous documents à intervenir dans le cadre de la création et du fonctionnement de la régie et du service d'archéologie,
- autoriser M. le Maire à solliciter l'agrément nécessaire à l'activité du service d'archéologie auprès du Ministère de la Culture et la Communication,
- autoriser M. le Maire à signer tous documents relatifs à ces décisions.

ANNEXE 1

Prévisionnel des biens apportés au titre de la dotation initiale de la régie

Matériel Mobilier

Description du bien	Quantité	P.U. HT	Montant HT
Bureau de travail	5	227,47	1 137,35
Caisson d'extrémité	4	187,83	751,32
Armoire métallique	4	300,82	1 203,28
Fauteuil de travail	4	252,84	1 011,36
Chaise de travail pour table à dessin	2	156,10	312,20
Chaise visiteur 4 pieds	8	55,44	443,52
Vestiaire monobloc	3	516,25	1 548,70
Table rectangulaire 180*80	1	252,00	252,00
Table ronde 110	1	403,73	403,73
Support plan mural avec pied	1	463,00	463,00
Table à dessin A1	2	328,00	656,00
Panneau d'affichage blanc 90*60	1	37,90	37,90
Meuble à plan 10 tiroirs avec socle A0	1	1 855,00	1 855,00
Montant HT			10 075,41
Total TVA 19,6%			1 974,78
Montant TTC			12 050,19

Matériel informatique

Description du bien	Quantité	PU HT	Montant HT
Micro-ordinateur tour	4	470	1 880
Portable wifi avec base	1	1 300	1 300
Ecran 17" TFT bureautique	3	140	420
Ecran 21" TFT pour carton format 4/3 HD	1	500	500
Scanner A3	1	900	900
PDA	2	400	800
Matériel réseau (switch optique)	1	900	900
Montant HT			6 700
Total TVA 19,6 %			1 313
Montant TTC			8 013

Logiciels bureautique

Description du bien	Quantité	PU HT	Montant HT
Suite ADOBE	4	1 555	6 220
Filemaker Pro Advenced	4	495	1 980
Syslat	4	310	1 240
Autocad Map2D reseau Licence Flottante	2	2 500	5 000
Montant HT			14 440
Total TVA 19,6%			2 830
Montant TTC			17 270

Opérations d'équipement des locaux spécifiques

Opération	Montants nécessaires
Opération nouvelle - Service Archéologie Préventive Equipement de la base archéologique (équipement en structures de stockage)	4 300
Opération nouvelle - Service Archéologie Préventive Travaux de la base archéologique (financement des travaux - installations électriques)	10 200
Total	15 000

Récapitulatif

Mobilier	12 000
Matériel informatique	8 100
Logiciels	17 300
Equipements des locaux spécifiques	15 000
Total	52 400

Description des durées d'amortissement pouvant être pratiquées

PROCEDURE	CHOIX DU CONSEIL MUNICIPAL	
AMORTISSEMENT OBLIGATOIRE	Seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent sur un an (article R 2321-1 du CGCT) : 500 €	
	Catégories de biens amortis :	Durée :
	Matériel d'atelier	10 à 15 ans
	Matériel audiovisuel	5 à 10 ans
	Matériel de bureau	5 à 10 ans
	Matériel d'exposition	5 à 10 ans
	Matériel d'hygiène	5 à 10 ans
	Matériel d'imprimerie	5 à 10 ans
	Matériel industriel	5 à 15 ans
	Matériel informatique et logiciels intégrés	2 à 5 ans
	Matériel de fouille	3 à 10 ans
	Matériels divers	5 à 10 ans
	Matériel électroménager	3 à 10 ans
	Appareils de mesure	5 à 10 ans
	Mobilier	5 à 15 ans
	Matériel de nettoyage	5 à 10 ans
	Outillage	5 à 10 ans
	Véhicules légers - Camionnettes - engins industriels - bennes	5 à 8 ans
	Camions	7 à 12 ans
	Matériel de protection	5 à 10 ans
	Matériel roulant	10 à 15 ans
	Matériel de sécurité	10 à 15 ans
Matériel de travaux publics	5 à 10 ans	
Matériel de manutention, stockage	3 à 10 ans	
Frais d'études (suivies de réalisation)	2 à 8 ans	
Le Maire est autorisé à fixer la durée d'amortissement pour chacun des biens répertoriés à l'intérieur des catégories de biens désignés ci-dessus		
Subventions d'investissement reçues Transférées en fonctionnement (biens amortissables)	Durée identique à l'amortissement des biens	

«**Mme Catherine GELIN** : Le souci de l'INRAP est celui des moyens pour pouvoir réaliser les fouilles. Dans ce rapport, il y a des choses qui m'ennuient, déjà c'est la précarisation de ces trois postes et demi puisqu'ils sont liés à votre mandat et je me posais la question : est-ce que ces personnes ne pourraient pas être réintégrées dans l'INRAP, si la Municipalité ne pouvait pas aider l'INRAP pour réaliser les fouilles. Voilà ce que je voulais vous dire. Ça m'ennuyait parce que ce sont les opérateurs qui normalement participent aux frais de ces fouilles. Si les fouilles sont excessivement chères, qui va pouvoir les faire, soit l'opérateur abandonnera le projet, soit il y aura des retards également donc je me pose la question de savoir pourquoi ça n'a pas été mutualisé beaucoup plus ?

M. LE MAIRE : Je crois que vous avez besoin d'une bonne explication parce que la création de ce service, M. GOVIGNAUX va vous répondre, répond à un objectif exactement inverse. Quant à ces

personnes, elles ne sont pas liées à mon mandat, donc dans 11 ans elles seront encore employées à la Ville de Besançon.

Mme Catherine GELIN : Je n'ai pas compris cela.

M. LE MAIRE : C'est du personnel dont l'emploi n'est pas plus menacé qu'au Service des Eaux, à la Comptabilité, aux Ressources Humaines. C'est de l'emploi permanent donc je ne vois pas pourquoi vous dites que c'est précarisé, ne soyez pas inquiète pour cela. C'est un service qui normalement doit s'équilibrer en 2 ou 3 ans et j'ai même dit qu'il n'était pas interdit que ce soit positif, qu'il amène des recettes supplémentaires puisque lorsque nous serons agréés, nous allons pouvoir fouiller en-dehors de Besançon et donc rendre service aux communes avoisinantes.

M. Jean-Pierre GOVIGNAUX : Monsieur le Maire je crains que nous ne fassions quelques déçus car pour une fois Besançon n'est pas la première. D'autres villes avant nous ont créé leur service municipal d'archéologie. Néanmoins Besançon appartient bien à ce club de villes où dès qu'on gratte un peu dans la ville d'aujourd'hui on met au jour des morceaux de la ville d'hier, d'où l'intérêt de créer ce service. Je vais essayer d'expliquer clairement comment ça fonctionne. Ce service aura pour mission d'une part la veille sur le terrain, d'autre part de réaliser les diagnostics sur les chantiers qui s'ouvriront, et troisièmement de se porter candidate comme l'INRAP le fait pour les chantiers de fouilles. Un tel service municipal nous permet d'être à la fois plus réactif et plus efficace sur les grands chantiers de travaux publics tout en continuant à sauvegarder le patrimoine. Les moyens, ce sont effectivement 4 personnes, 4 archéologues plus une personne à temps partiel chargée de l'administration. Pour les moyens financiers, en ce qui concerne le diagnostic c'est financé par la taxe d'archéologie préventive à la charge de l'aménageur et en ce qui concerne les fouilles, c'est un service facturé. La subvention de départ, on l'a dit tout à l'heure dans le budget, c'est 100 000 €, éventuellement dans les 2 - 3 années à venir la Ville versera une subvention d'équilibre mais effectivement la charge de travail permettra certainement au service municipal d'assurer son équilibre assez rapidement, disons dans les 2 ou 3 ans.

M. LE MAIRE : Oui parce qu'il faut savoir que, par exemple, pour les fouilles Pasteur on est certainement entre 3 et 6 M€. Si nous pouvons à terme faire ces fouilles-là, on va pouvoir largement récupérer cet argent, sachant que la création de ce service a été saluée unanimement par les services de l'Etat, je le précise, par M. le Préfet, par l'Inspecteur Général de l'Archéologie qui est venu récemment, par le Service Régional d'Archéologie, tout le monde se félicite et là Jean-Pierre l'a dit, c'est vrai on n'était pas en avance. C'est suite aux difficultés que l'on a rencontrées sur le parking Marché Beaux-Arts qu'on a pris la décision de réfléchir à la mise en place d'un service d'archéologie préventive et je pense que quand on connaît le passé de la Ville, la richesse de son sous-sol, c'est bien que nous ayons nos propres outils.

M. Jean-Pierre GOVIGNAUX : J'ajouterai, si vous permettez, que l'INRAP voit d'un très bon oeil cette participation parce que, comme le disait son Président qui était à Besançon en début de semaine, l'INRAP est présent sur environ 2 000 chantiers sur l'ensemble du territoire dont 300 chantiers lourds de fouilles et bien évidemment il ne peut pas à lui seul assurer cette charge de travail.

M. LE MAIRE : Voilà une proposition constructive que l'opposition aurait pu faire et je l'aurais acceptée».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime (1 abstention) de la Commission n° 6 et de la Commission Consultative des Services Publics Locaux et avis favorable du Comité Technique Paritaire, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Récépissé préfectoral du 9 mars 2009.