



Cour des comptes



L'archéologie en Région wallonne

Audit de suivi



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, mai 2022



Cour des comptes

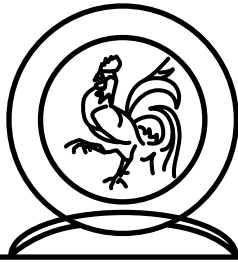
L'archéologie en Région wallonne

Audit de suivi

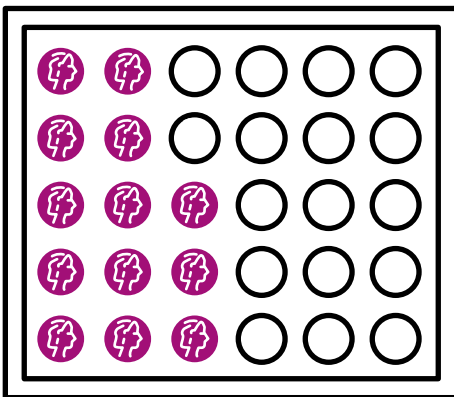


Rapport adopté le 3 mai 2022 par la chambre française de la Cour des comptes

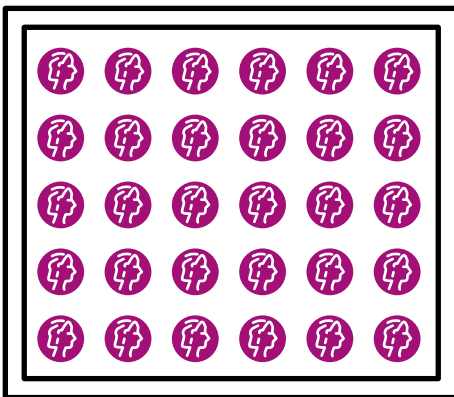
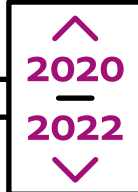
L'archéologie en Région wallonne



Budget public consacré
aux chantiers de fouilles archéologiques



1,25
million d'euros



2,96
millions d'euros

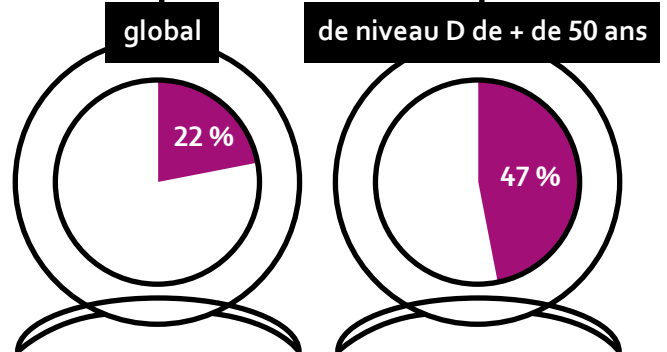
+ 137 %
entre 2020
et 2022

Publications scientifiques
« Études et Documents »
depuis 1994

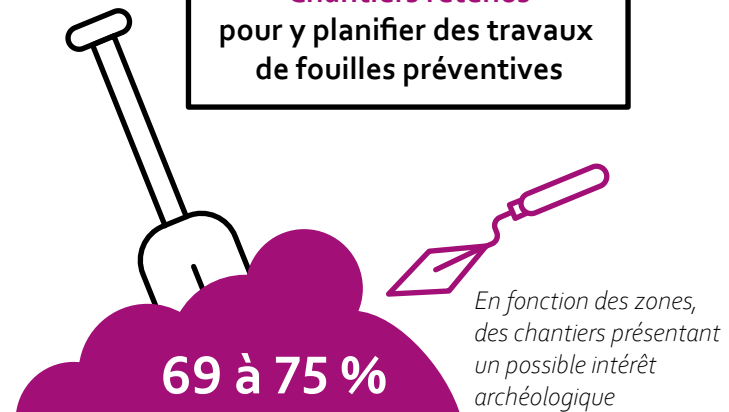


= **1,28** ouvrage par an

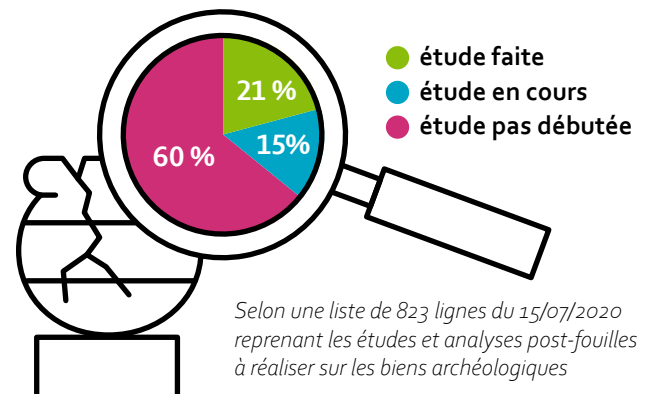
% d'agents inaptes à travailler sur chantier
pour raisons médicales



Chantiers retenus
pour y planifier des travaux
de fouilles préventives



Artefacts en attente d'études



155 sites en attente
de publication

Selon l'« État des lieux de l'archéologie préventive en Wallonie »
(décembre 2019)

L'archéologie en Région wallonne

– Audit de suivi

La Cour des comptes a procédé à un audit de suivi de l'archéologie en Région wallonne. L'audit était organisé autour des deux thèmes développés lors de l'audit initial, à savoir : l'archéologie préventive et le contrôle de l'octroi et de l'utilisation des subventions.

Archéologie préventive

Inventaire et cartographie des sites archéologiques

La Cour a constaté que l'inventaire du patrimoine archéologique est maintenant complet, qu'il couvre la totalité du territoire et qu'il intègre les diverses sources disponibles. Il a été construit selon une méthodologie uniforme élaborée au sein d'un groupe de travail transversal de l'Agence wallonne du patrimoine (Awap). Il est mis à jour suivant les informations fournies régulièrement par les prospections, les sondages et les fouilles archéologiques. Comparativement à la situation constatée lors de l'audit initial, la situation s'est donc nettement améliorée. Cependant, bien qu'elles soient construites d'une manière uniforme et coordonnée, les bases de données provinciales ne sont pas fusionnées et se trouvent sur des serveurs propres à chacune des directions zonales auxquels seuls les agents de la zone ont accès.

La carte archéologique doit permettre l'identification des chantiers nécessitant, préalablement à leur lancement, une demande d'information archéologique. Le code wallon du patrimoine précise que la carte archéologique doit être publiée sur le géoportail wallon ainsi qu'au Moniteur belge. Or, si la carte archéologique est bien accessible au public sur internet, elle n'a pas été publiée au Moniteur belge. En ce qui concerne les certificats et permis d'urbanisme, elle est donc considérée comme inexistante.

Les agents de l'Awap sont en plus confrontés à l'impossibilité de consulter l'application de gestion des dossiers de permis (Gesper), dont l'accès est maintenant réservé aux seuls agents du service public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie (SPW TLPE).

La conjonction de la suspension de la carte archéologique et du retrait de l'accès à l'application Gesper pour les agents de l'Awap a pour conséquence que les liens structurels entre services de l'aménagement du territoire et du patrimoine sont rompus. Les services de l'archéologie régionale courent donc le risque de ne pas être prévenus, ou d'être avertis trop tard, que des travaux d'aménagement menacent de détruire des vestiges archéologiques.

Planification des activités liées à l'archéologie préventive

La situation actuelle est caractérisée par un nombre de chantiers urbanistiques croissant et des ressources, tant humaines que financières, limitées. De nombreuses dérogations médicales réduisent la disponibilité du personnel sur les chantiers. Bien qu'elles aient été sensiblement augmentées ces deux dernières années, les ressources financières allouées aux marchés publics nécessaires à la réalisation des chantiers de fouilles restent également un paramètre limitant le nombre de chantiers sur lequel l'Awap a la capacité d'agir.

Pour faire face à l'ensemble de ses obligations et contraintes, l'Awap a mis en place, en 2009, la « planification stratégique managériale » (PSM). Cet outil de planification des ressources humaines et

budgétaires doit permettre à la fois de respecter les limites budgétaires allouées à une direction zonale et de s'assurer de la disponibilité des agents de l'Awap. La Cour constate néanmoins que ce tableau ne prend pas en compte l'arriéré important des travaux post-fouilles. Or, ceux-ci pourraient restreindre la disponibilité des archéologues pour ouvrir de nouveaux chantiers de fouilles et, par conséquent, perturber la mise en œuvre du planning.

Le tableau « PSM » permet d'établir une priorisation des chantiers. La Cour note toutefois que de nombreux archéologues ont fait part durant l'audit de l'importance du *lobbying* exercé par les autorités locales ou les associations de défense du patrimoine pour insérer, au tableau, des fouilles situées à des endroits emblématiques. A contrario, des pressions peuvent être exercées afin de réduire l'impact des fouilles et de faciliter la réalisation des travaux.

Valorisation du patrimoine mis au jour

Sur la base des rapports établis en parallèle des fouilles et des premières analyses, il peut se révéler nécessaire d'étudier de manière approfondie le matériel, les prélèvements et les documents issus de la fouille en vue de leur publication. Ces études exigent une certaine disponibilité de la part de l'archéologue ayant participé aux fouilles. Or, plutôt que de terminer le post-fouilles, il est souvent dirigé vers d'autres chantiers en fonction des impératifs liés à l'aménagement du territoire. Un arriéré important s'est ainsi accumulé.

L'Awap a également pour mission de communiquer les résultats des fouilles et des études archéologiques à un public aussi large que possible, qu'il soit spécialisé ou non. Cela inclut notamment l'édition de publications à caractère scientifique.

La Chronique de l'archéologie wallonne (CAW) rend compte des résultats des découvertes, opérations archéologiques et études spécifiques menées en Wallonie. Si tous les sites font, en principe, l'objet d'un signalement dans la CAW, seuls les plus importants aboutissent à la publication d'une monographie, le plus souvent éditée dans la série « Études et Documents – Archéologie ». Or, depuis 1994, seuls 32 volumes d'« Études et Documents » sont sortis de presse. Après une période de latence due aux difficultés liées à la création de l'Awap, un effet de rattrapage est en cours et six ouvrages doivent être publiés dans cette collection durant les années 2021 et 2022.

Depuis 2004, la conservation de biens archéologiques issus de fouilles réalisées sur le territoire wallon est soumise à un agrément. L'Awap a identifié, dans une liste non exhaustive, 69 dépôts de biens archéologiques. Le nombre d'agréments octroyés est largement inférieur, cinq institutions disposaient d'un agrément valide en octobre 2021. Quelques procédures de reconnaissance étaient par ailleurs en cours.

Le Centre de conservation et d'études (CCE) situé à Saint-Servais était, au moment du suivi d'audit, le seul dépôt de l'Awap répondant aux normes de l'agrément pour la conservation des objets archéologiques. Ce dépôt central comprenait des locaux de gestion de collection et des surfaces de stockage. Suite aux inondations des 15 et 24 juillet 2021 qui ont envahi le CCE, situé en zone d'aléa faible, il a été décidé d'évacuer rapidement et définitivement les lieux vers le « Polygone de Sart-Hulet » situé à Jambes. Bien qu'une grande partie de la collection ait été touchée par l'humidité et les boues, l'impact de ces inondations est relativement limité. À la mi-octobre 2021, la direction de l'appui scientifique et technique estimait que, sur le matériel qui avait été traité jusqu'à cette période, environ 1 % des collections avait été perdu. La durée totale des travaux restant à effectuer est néanmoins estimée à 2 ans. Afin de couvrir les frais occasionnés par ces inondations et d'assumer les coûts liés à l'aménagement

d'une future location dont l'implantation n'est pas encore définie, il est prévu un budget de 3,4 millions d'euros au plan de relance de la Wallonie qui ne permettra pas de construire un nouveau CCE.

Vingt-deux autres dépôts de biens archéologiques sont recensés à l'Awap, seize conservent temporairement ces objets dans l'attente d'un traitement ou d'une étude. Les six autres dépôts ont, eux, une vocation de conservation permanente en contexte didactique ou d'exposition. Aucun ne respecte totalement les normes d'agrément de dépôt de biens archéologiques.

Contrôle de l'octroi et de l'utilisation des subventions

L'examen des dossiers réalisé durant l'audit de suivi montre que le contrôle interne exercé sur le processus de liquidation des subventions est satisfaisant. L'analyse des arrêtés ministériels d'octroi montre que l'encadrement de ces subsides est précis et qu'il définit les périodes et les types de frais éligibles. Les tranches de liquidation y sont clairement conditionnées à la tenue d'un comité d'accompagnement et à la validation de pièces justificatives.

La qualité des pièces transmises lors des demandes de subsides est néanmoins variable. Le fait de ne pas respecter le schéma demandé est sans conséquence et aucune remarque n'est alors formulée au demandeur par l'Awap. Un travail de simplification est en cours depuis le début de l'année 2021 pour permettre un traitement des demandes qui assure, d'une part, la possibilité d'aligner la période d'éligibilité des subventions sur les années civiles et, d'autre part, de garantir que la décision d'octroi intervienne avant le début de cette période d'éligibilité. Une partie des dossiers contrôlés montre en effet un décalage entre la période de réalisation des actions subsidiées et la notification du subside, cette dernière étant effectuée alors que la période d'éligibilité du subside est déjà entamée.

En ce qui concerne l'utilisation des subventions, les pièces justificatives transmises par les bénéficiaires et validées par l'Awap sont globalement conformes au prescrit des arrêtés. Le rôle des comités d'accompagnement est central dans le cadre de ce contrôle. Cependant, la Cour constate que dans certains dossiers contrôlés, la procédure de modification des dispositions prévues initialement n'a pas été respectée. Par ailleurs, les avis des comités se limitent à une approbation globale, sans aucune précision, du rapport d'activités et du dossier justificatif des dépenses rendus par les bénéficiaires. La Cour a également constaté que l'Awap ne vérifiait pas si les bénéficiaires étaient assujettis partiellement ou totalement à la TVA alors que ce facteur peut influencer le montant des dépenses présentées en justification de la subvention. Enfin, la Cour a constaté que le délai de remise des pièces justificatives n'était pas systématiquement respecté sans qu'aucune sanction soit appliquée. Cette pratique comporte un risque d'inégalité de traitement des différents bénéficiaires.

Face à ces différents constats, la Cour des comptes a formulé 22 recommandations.

Chapitre 1

Introduction	15
1.1	Audit initial 15
1.2	Contexte institutionnel 15
1.3	Agence wallonne du patrimoine 16
1.3.1	Missions 16
1.3.2	Normes 16
1.3.3	Organisation 16
1.3.5	Budget 19
1.3.6	Contexte particulier 20
1.4	Archéologie 21
1.4.1	Opérations archéologiques 21
1.4.2	Valorisation scientifique des découvertes 22
1.5	Audit de suivi 22
1.5.1	Objectifs 22
1.5.2	Questions d'audit 22
1.5.3	Méthode 23
1.5.4	Calendrier 23

Chapitre 2

Archéologie préventive	25
2.1	Inventaire et cartographie des sites archéologiques 25
2.1.1	Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial 25
2.1.2	Inventaire du patrimoine archéologique wallon 25
2.1.3	Carte archéologique wallonne 26
2.1.4	Conclusions 30
2.2	Planification des activités liées à l'archéologie préventive 30
2.2.1	Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial 30
2.2.2	Planification des opérations archéologiques 31
2.2.3	Conclusions 38
2.3	Valorisation du patrimoine mis au jour 38
2.3.1	Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial 39
2.3.2	Post-fouilles et études 39
2.3.3	Publications 42
2.3.4	Agrément de dépôts de biens archéologiques 45
2.3.5	Dépôts de l'Awap 46
2.3.6	Conclusions 49

Chapitre 3

Contrôle de l'octroi et de l'utilisation des subventions	51
3.1	Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial 51
3.2	Audit de suivi 51
3.2.1	Contrôle de l'octroi des subventions 52
3.2.2	Contrôle de l'utilisation des subventions 54

Chapitre 4

Conclusions générales 59

Tableau récapitulatif des principaux points d'attention 61

Annexe

Réponse de la ministre de la Fonction publique, de l'Informatique,
de la Simplification administrative, en charge des Allocations familiales,
du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière 69

L'archéologie en Région wallonne

Audit de suivi

Chapitre 1

Introduction

1.1 Audit initial

La Cour des comptes a réalisé, en 2006, un audit de l'archéologie en Région wallonne et a publié à ce sujet un article au 19^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon¹. Elle avait examiné la manière dont la Région wallonne organisait ses missions en matière d'archéologie et ses obligations découlant de la régionalisation de la matière² et de la ratification, le 2 avril 2003, de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique³.

Cet audit de la direction de l'archéologie avait porté essentiellement sur trois axes distincts : l'inventaire des sites archéologiques existant en Région wallonne, le développement des activités liées à l'archéologie préventive et la valorisation du patrimoine mis au jour. Par ailleurs, un contrôle approfondi des subventions octroyées dans le secteur avait été effectué.

L'audit initial s'inscrivait dans un contexte institutionnel marqué par des missions archéologiques gérées par deux entités distinctes : d'une part, la direction de l'archéologie relevant de la division du patrimoine au sein de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du service public de Wallonie (SPW) et, d'autre part, l'Institut du patrimoine wallon (IPW). L'audit n'avait porté que sur les services du SPW, et non sur l'IPW.

1.2 Contexte institutionnel

Le 12 juillet 2017, le Parlement wallon a adopté le décret érigeant l'Agence wallonne du patrimoine en service administratif à comptabilité autonome (Saca) et portant dissolution de l'Institut du patrimoine wallon. Ce décret est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et a modifié le paysage institutionnel en fusionnant les deux entités qui géraient auparavant le patrimoine. La nouvelle administration créée, l'Awap, en tant que Saca⁴, est un service public sans personnalité juridique pour lequel un décret sépare la gestion et la comptabilité de celles de l'administration générale tout en laissant subsister néanmoins certains liens organisationnels⁵.

1 Cour des comptes, « L'archéologie en Région wallonne », 19^e Cahier – Fascicule I^{er}, rapport adressé au Parlement wallon, Bruxelles, octobre 2007, p. 38-54, www.courdescomptes.be.

2 La compétence en matière de monuments et sites avait, dans un premier temps, été transférée du Fédéral à la Communauté française, en vertu des lois du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette matière a ensuite été régionalisée et la Région wallonne a repris cette compétence à partir du 1^{er} janvier 1989. La Communauté a cependant conservé la gestion du patrimoine culturel et de la plupart des musées (sauf les musées fédéraux). Les compétences fédérales en matière de fouilles archéologiques (Service national des fouilles) ont, quant à elles, été transférées à la Région wallonne au 1^{er} août.

3 Convention de La Valette du 16 janvier 1992, dite aussi « Convention de Malte ».

4 Article 2, 5^o, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

5 En ce qui concerne, par exemple, la gestion des bâtiments ou celle des ressources humaines.

1.3 Agence wallonne du patrimoine

1.3.1 Missions

Le décret du 12 juillet 2017 fixe, dans son article 2, les missions attribuées à la nouvelle Agence wallonne du patrimoine :

- étudier le patrimoine ;
- le promouvoir ;
- le protéger ;
- le conserver ;
- le restaurer ;
- le valoriser.

1.3.2 Normes

La mise en place de l'Awap s'est faite parallèlement à l'abrogation du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (Cwatupe) dont les dispositions légales et réglementaires sont réparties aujourd'hui entre le code du patrimoine (Copat)⁶ et le code du développement territorial (CODT). Cette articulation entre développement territorial et protection du patrimoine est consacrée par les conventions de Malte de 1992 et de Faro de 2005⁷.

Le Copat est composé du décret du 26 avril 2018, de l'arrêté du gouvernement wallon du 31 janvier 2019 et de l'arrêté ministériel du 21 mai 2019. Il fixe également les critères d'agrément des dépôts de biens archéologiques.

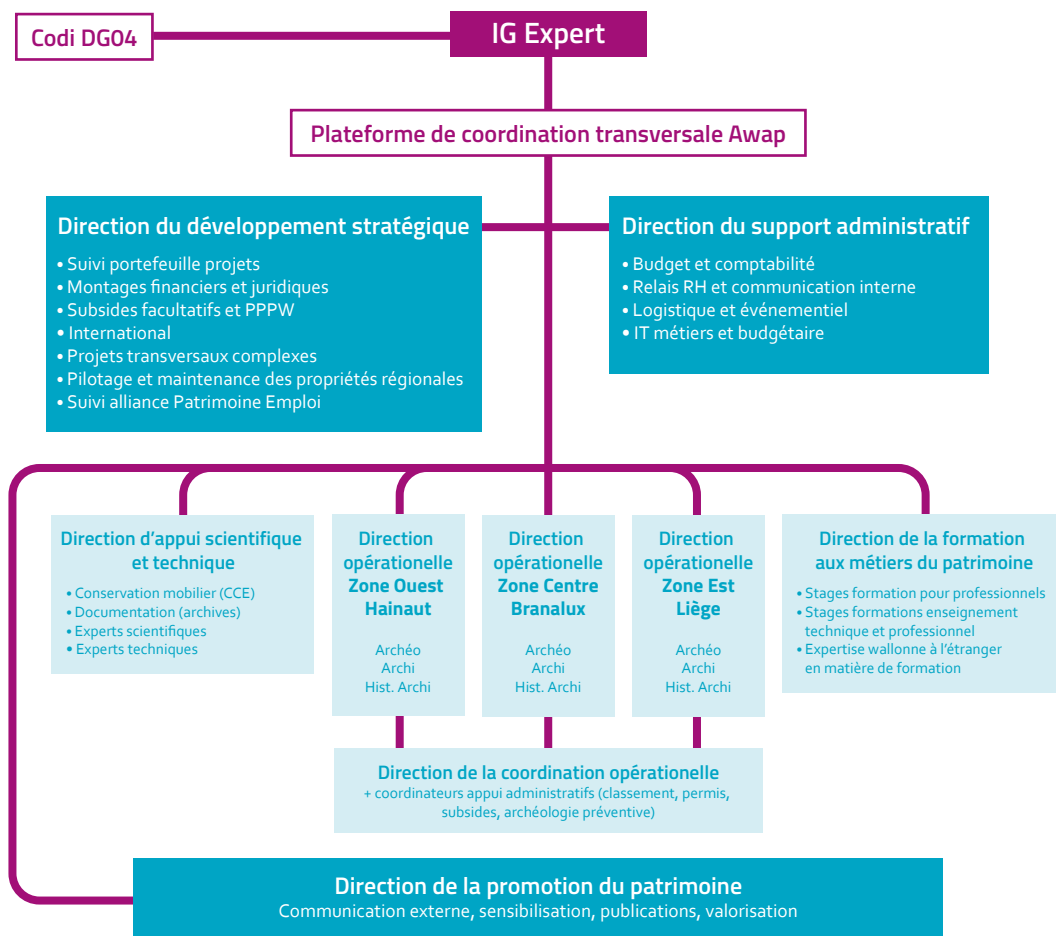
1.3.3 Organisation

L'Awap est constituée de six directions centrales et de trois directions zonales. Elles gèrent de manière transversale l'ensemble des matières relatives à l'archéologie, à la protection et à la restauration du patrimoine, alors que ces trois compétences dépendaient de directions distinctes dans l'ancienne structure de la division du patrimoine.

⁶ Entré en vigueur le 1^{er} juin 2019.

⁷ Ces deux conventions ont été conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe. La Convention de Malte a été ratifiée par la Belgique le 8 octobre 2010. La Convention de Faro (Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société), signée par la Belgique le 25 juin 2012 doit encore être ratifiée au niveau fédéral pour entrer en vigueur.

Figure 1 – Organisation de l'Awap



Source : Cour des comptes, sur la base des données fournies par l'Awap

Direction du développement stratégique (DVS)

Elle gère l'assistance aux propriétaires dans leurs démarches de réaffectation des immeubles classés, la valorisation des propriétés régionales⁸, les relations internationales de l'Awap et l'octroi et le suivi des subsides facultatifs. Elle gère également quelques projets transversaux.

Direction du support administratif (DSU)

Elle est chargée de l'élaboration du budget et du suivi de la comptabilité, mais aussi des liens contractuels de l'Awap avec ses partenaires.

Direction de la formation aux métiers du patrimoine⁹

Elle est chargée essentiellement de diffuser et développer les savoirs, les compétences et les techniques par la sensibilisation et la formation aux métiers du patrimoine.

⁸ Parmi celles-ci : les abbayes de Stavelot, Villers-la-Ville et d'Aulne, Bois-du-Luc ou encore l'église Sainte-Marie-Madeleine de Tournai.

⁹ Cette direction n'a pas été contactée dans le cadre de cet audit.

Direction de la promotion du patrimoine (DPP)

Elle a principalement pour mission de promouvoir le patrimoine wallon auprès d'un public le plus large possible. Ce rôle peut prendre des formes variées qui couvrent l'édition d'ouvrages, la mise à disposition d'informations patrimoniales générales ou plus ciblées, des partenariats avec la presse écrite, l'organisation d'événements mettant à l'honneur le patrimoine en général¹⁰ ou de manière thématique (colloques et expositions).

Direction de la coordination opérationnelle (DCO)

Cette direction a pour mission première d'assurer la transversalité et la coordination¹¹ entre les directions zonales en ce qui concerne le classement et l'évaluation patrimoniale, les autorisations de permis, les subsides réglementaires, l'archéologie préventive. Elle gère également les demandes et autorisations de fouilles, les agréments pour les détectoristes, le recensement et les travaux concernant le « petit patrimoine populaire » wallon, les réductions d'impôt pour travaux sur bâtiments classés, la coordination juridique des propositions de modifications au Copat, la représentation de l'Awap aux réunions de la Commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF).

Direction de l'appui scientifique et technique (DST)

C'est une direction à la fois centrale et opérationnelle articulée autour de deux pôles d'activités : un pôle scientifique et technique qui appuie les directions zonales par des études spécifiques et un pôle conservation et documentation.

Elle gère, conserve, restaure et valorise les collections qui lui sont confiées ou qu'elle acquiert. Elle analyse les demandes et agréé les dépôts de biens archéologiques et contrôle leur gestion. Elle conserve et organise les sources documentaires en lien avec le patrimoine en assurant leur accessibilité.

Trois directions opérationnelles

On compte la direction zonale Ouest pour la province du Hainaut, la direction zonale Centre pour les provinces du Luxembourg, de Namur et du Brabant wallon, et la direction zonale Est pour la province de Liège.

Elles mettent en place des mesures de protection en faveur des biens dont l'intérêt patrimonial est reconnu. Elles réalisent les fiches patrimoniales des biens classés ou en voie de classement, délivrent les autorisations en matière de travaux sur ces biens et assurent le suivi de leur mise en œuvre. Elles gèrent l'octroi de subsides, relatifs à l'étude, la conservation, la restauration et la mise en valeur du patrimoine.

Les opérations archéologiques y sont réalisées et organisées. La plupart des interventions, relevant de l'archéologie préventive, sont effectuées dans le cadre de travaux d'urbanisme, d'aménagement ou d'infrastructures, pour anticiper une destruction inéluctable. Toutefois, ces directions effectuent également des opérations archéologiques de sauvetage et de programme pour mettre en valeur certains sites importants.

¹⁰ Journées du patrimoine, Semaine Jeunesse et Patrimoine.

¹¹ Approche, processus, documents.

1.3.4 Personnel

Tableau 1 – Répartition du personnel entre directions

Directions de l'Awap	ETP incorporés	ETP présents	ETP métiers de l'archéologie présents
Agence wallonne du patrimoine	6	3	0 ¹⁴
Direction de la coordination opérationnelle	14	11,1	3
Direction de la formation aux métiers du patrimoine	18,3	17,3	3,5
Direction de la promotion du patrimoine	27,5	22,6	9,2
Direction du développement stratégique	21	19,6	0
Direction du support administratif	22,5	19,3	0 ¹⁵
Direction zonale Centre	59,5	54,3	25,6
Direction zonale Est	65	64	34,8
Direction zonale Ouest	40	37,5	21,1
Direction scientifique et technique	43,5	38,1	24
Total	317,3	286,8	121,2

Source : organigramme de l'Awap du 5 mai 2021

En mai 2021, l'organigramme de l'Awap comptait près de 320 ETP dont 287 y travaillaient effectivement.

1.3.5 Budget

Les crédits de dépenses inscrits au budget initial 2021 de l'Awap se chiffraient à 45,4 millions d'euros en crédits d'engagement et à 39,7 millions d'euros en crédits de liquidation alors que les recettes étaient estimées à 45,2 millions d'euros. La transversalité entre les matières et la structure du budget de l'Awap ne permettent pas de distinguer aisément les crédits dévolus à l'archéologie.

¹² Équivalent temps plein.

¹³ Ont été retenus comme métiers spécifiques à l'archéologie ceux dont les codes sont les suivants :

- Archéologue :
 - métier 16 – Archéologie
- Collaborateur en archéologie :
 - métier 36 – Administratif mais limité au baccalauréat en archéologie
 - métier 39 – Arts graphiques
 - métier 50 – Géomètre, Géomètre expert-immobilier, Géomètre des mines
- Assistant en opérations archéologiques :
 - métier 67 – Contrôle en électricité, mécanique, électromécanique, électronique et télécommunication
 - métier 68 – Contrôle travaux publics, construction et cartographie
- Ouvrier en archéologie :
 - métier 87 – Ouvrier de fouilles archéologiques

¹⁴ Un archéologue absent.

¹⁵ Un archéologue absent.

L'article de base 12.11.13 concerne les dépenses de fonctionnement spécifiques à l'archéologie pour un montant de 2,2 millions d'euros en crédits d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de liquidation.

D'autres articles de base (ci-après AB) peuvent par ailleurs être considérés comme essentiellement affectés au soutien d'actions archéologiques :

- l'AB 33.00.07 *Subventions au secteur privé pour la réalisation de leur action en faveur du patrimoine, en ce compris la mise en valeur d'objets et sites archéologiques*, crédité de 1,8 million d'euros en engagement et en liquidation ;
- l'AB 43.11.03 *Subventions au secteur public concernant les monuments, sites et fouilles, la promotion et la mise en valeur de sites archéologiques*, dont les crédits d'engagement et de liquidation se chiffraient à 140.000 euros ;
- l'AB 45.24.01 *Subventions aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur pour la réalisation de leur action en faveur du patrimoine, en ce compris la mise en valeur d'objets et sites archéologiques* pour 290.000 euros en engagement et en liquidation.

1.3.6 Contexte particulier

La fusion des deux organismes préexistants¹⁶ et la création de l'Awap, le 1^{er} janvier 2018, processus complexe, ont engendré de nombreux problèmes organisationnels et de fonctionnement¹⁷.

Un mécontentement social s'en est suivi et a débouché sur la rédaction d'un cahier de revendications daté du 4 septembre 2019 et signé par les organisations syndicales et par un collectif d'agents du patrimoine nommé « Agent du patrimoine en péril ».

Ce cahier de revendications dénonce une série de dysfonctionnements constatés par les auteurs¹⁸, l'inadéquation entre moyens humains et budgétaires et prescrits réglementaires en matière de patrimoine et un traitement des agents ressenti comme injuste et inéquitable.

En réponse, un plan d'actions a été présenté au personnel le 9 septembre 2019 par la directrice générale du SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie (SPW TLPE)¹⁹. Il est organisé autour de quatre grands axes :

- structure de l'organisation ;
- communication ;
- style de management ;
- santé et sécurité.

Suite à l'absence prolongée du dirigeant²⁰ de l'Awap, ses responsabilités ont d'abord été assumées par la directrice générale du SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie avant que ne soit lancée une procédure de recrutement d'un manager de transition²¹.

¹⁶ Le département du patrimoine (DPat, faisant partie du SPW) et l'IPW (organisme d'intérêt public).

¹⁷ Mise en place de l'organigramme, procédures RH, programmes comptables, retards de paiement des fournitures et services, déménagements, locaux, informatique.

¹⁸ Erreurs de communication, répartition des agents incohérente, infrastructures inadaptées.

¹⁹ Direction générale à laquelle est reliée l'Awap au sein du SPW.

²⁰ Inspecteur général expert de rang 3.

²¹ Contrat à durée déterminée de deux ans renouvelable une fois.

Le lauréat est entré en fonction le 1^{er} mai 2021. Il est chargé de :

- piloter la stratégie ;
- maîtriser l'activité ;
- organiser les ressources humaines ;
- participer au dialogue social ;
- gérer les ressources budgétaires ;
- gérer les infrastructures et les équipements ;
- communiquer ;
- collaborer avec les instances extérieures et représenter l'Awap.

1.4 Archéologie

1.4.1 Opérations archéologiques

Principal point de départ de l'archéologie, les opérations archéologiques permettent de découvrir des traces de notre passé, qu'elles se trouvent sous ou au-dessus du sol²² ou sous les eaux. Celles-ci peuvent prendre la forme de prospections, de sondages archéologiques, de fouilles de sauvetage, de fouilles préventives et de fouilles programmées²³.

1.4.1.1 Fouilles programmées

Il s'agit de fouilles planifiées à long terme sur des sites connus partiellement fouillés ou non, pour en compléter la connaissance.

1.4.1.2 Fouilles de sauvetage

Ces fouilles visent des sites archéologiques en cours de destruction totale ou partielle. Dans ce cas, c'est au moment de la réalisation des travaux que l'investigation archéologique est menée en urgence.

1.4.1.3 Fouilles préventives

La plupart des interventions réalisées par ou avec le soutien de l'Awap²⁴ relèvent de l'archéologie préventive. Réalisées dans le cadre de projets urbanistiques et d'infrastructures, elles sont réalisées dans le but d'étudier et de documenter les vestiges avant leur destruction inéluctable.

En tant que signataire de la Convention de Malte, la Belgique²⁵ s'est engagée à mettre en œuvre, entre autres, « *une consultation systématique entre archéologues, urbanistes et aménageurs du territoire, afin de permettre [...] l'octroi du temps et des moyens suffisants pour effectuer une étude scientifique convenable du site avec publication des résultats* »²⁶.

« *L'étude scientifique convenable* » ciblée dans ce texte vise les travaux permettant la prise en compte scientifique des vestiges archéologiques menacés de destruction inéluctable totale ou partielle, à savoir, les fouilles préventives. Elle consiste à identifier, faire l'inventaire, étudier, protéger, conserver et, le cas échéant, restaurer, les vestiges exposés à ce risque de modification et/ou de destruction.

²² Archéologie du bâti.

²³ Article D.3, 17°, du Copat.

²⁴ Une centaine de sites par an.

²⁵ La Belgique a signé la Convention le 30 janvier 2002 et l'a ratifiée le 8 octobre 2010. Le texte est entré en vigueur le 9 avril 2011.

²⁶ Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), article 5, point ii.

Les fouilles de prévention se font en concertation avec les aménageurs et nécessitent une collaboration active entre services de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et du patrimoine. Cette collaboration doit permettre une identification des travaux d'aménagement susceptibles de menacer de destruction des vestiges archéologiques, puis, pour les chantiers qui le nécessitent, des fouilles qui, si elles débouchent sur la découverte d'artefacts, doivent être suivies d'une étude scientifique complète ainsi que d'une publication.

1.4.2 Valorisation scientifique des découvertes

En tant que science, l'archéologie doit enrichir la connaissance de notre passé. Cette valorisation scientifique du produit des fouilles passe par deux axes : la conservation et la publication.

1.4.2.1 Conservation

Chaque bien archéologique sorti de son environnement d'enfouissement subit un choc lié à la modification de son milieu. Pour contrer ce choc, il est essentiel que l'artefact retrouve une stabilité d'environnement pour sa bonne conservation.

Le Copat énumère aux articles R34-8 à R34-11 les conditions de dépôt qu'implique la conservation de biens archéologiques en Région wallonne.

1.4.2.2 Publication

L'objectif premier de l'archéologie est de faire avancer nos connaissances sur le passé de nos sociétés. Si toutes les découvertes archéologiques ne nécessitent pas l'établissement d'une monographie, la mise par écrit au travers d'un support accessible à la communauté scientifique internationale des caractéristiques des découvertes participe toutefois à cet objectif premier. La publication est donc le moyen par lequel cette information pourra être diffusée et exploitée.

1.5 Audit de suivi

1.5.1 Objectifs

Le présent audit fait suite à celui consacré à « L'archéologie en Région wallonne » publié au 19^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon²⁷. Il a pour objectif d'évaluer l'évolution de la gestion de l'archéologie, et plus particulièrement de l'archéologie préventive, en Région wallonne.

Il développe donc les mêmes thèmes. Sont ainsi analysés dans la première partie : l'inventaire et la cartographie des sites archéologiques, la planification des activités liées à l'archéologie préventive et la valorisation scientifique du patrimoine mis au jour. La seconde partie est consacrée au contrôle de la légalité de l'octroi et de l'utilisation de subventions facultatives.

1.5.2 Questions d'audit

L'audit porte sur les questions suivantes :

- L'inventaire et la cartographie archéologiques permettent-ils à la Région de remplir ses missions archéologiques ?
- L'Awap assure-t-elle ses missions de protection des vestiges archéologiques wallons avec efficacité ?
- Le suivi scientifique des chantiers de fouilles est-il assuré ?
- Le processus d'octroi des subventions est-il régulier et efficace ?
- L'Awap assure-t-elle un contrôle efficace de l'utilisation des subsides octroyés ?

²⁷ Cour des comptes, op. cit.

1.5.3 Méthode

La méthode employée pour mener à bien l'audit repose sur les éléments suivants :

- l'analyse, après sélection d'un échantillon, de dossiers de subventions aux secteurs privé et public pour la mise en œuvre d'actions en faveur du patrimoine ;
- l'analyse des documents et des données transmis par l'administration auditée ;
- l'analyse des publications de l'Agence wallonne du patrimoine ;
- la tenue d'entretiens auprès des fonctionnaires dirigeants de l'Awap ainsi qu'auprès des agents traitants et opérationnels²⁸ ;
- la visite des centres de conservation et de dépôts.

1.5.4 Calendrier

L'audit a été annoncé le 10 février 2021 et les travaux se sont déroulés entre mars et octobre 2021.

L'avant-projet de rapport a été envoyé à l'administration le 2 février 2022. L'Agence wallonne du patrimoine a fait parvenir à la Cour des comptes sa réaction par courrier électronique le 28 février 2022. Celle-ci indique que l'audit est en très grande partie conforme à la situation réelle et qu'elle élaborera un plan d'actions à partir du deuxième semestre 2022.

Le projet de rapport a été transmis à la ministre du Patrimoine le 9 mars 2022. La ministre a répondu le 25 mars 2022. Cette réponse est annexée au présent rapport.

Dans sa réponse, la ministre déclare partager l'avis de l'administration quant à la conformité de l'audit à la situation réelle et s'engage à effectuer le suivi du plan d'actions élaboré par l'Awap.

²⁸ En raison de la crise sanitaire, certains entretiens avec les directions centrales se sont déroulés par visioconférence. Les entretiens avec les équipes opérationnelles en zone ont, par contre, été effectués sur place et ont été couplés avec les visites de dépôts.

Chapitre 2

Archéologie préventive

2.1 Inventaire et cartographie des sites archéologiques

Conçus comme des supports essentiels de l'archéologie préventive, l'inventaire et la cartographie servent de lien entre les projets d'aménagement du territoire et les services archéologiques de l'Awap. Ils doivent permettre l'identification des chantiers susceptibles de détruire ou d'altérer des vestiges constitutifs du patrimoine régional. Ce lien est prévu dans le Copat²⁹ et le CODT³⁰.

2.1.1 Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial

Lors de l'audit initial, la Cour avait fait plusieurs constatations à propos de l'inventaire du patrimoine et de la carte archéologique que la Région wallonne s'était engagée à réaliser en approuvant, le 2 avril 2003, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique.

La Cour avait d'abord souligné le fait qu'aucune finalité ni aucune méthodologie uniforme n'avaient été définies pour la réalisation de l'inventaire. Les services provinciaux avaient ainsi développé leurs propres méthodes et leurs propres outils pour inventorier le patrimoine. D'importantes disparités dans l'état d'avancement avaient également été constatées entre ces services.

Elle avait relevé par ailleurs une absence de lien entre les inventaires du patrimoine et la carte archéologique. Ce lien étant essentiel dans la perspective d'une collaboration efficace entre les administrations de l'aménagement du territoire et du patrimoine, l'audit avait mis en évidence que cette dernière risquait de ne pas être mise au courant de travaux nécessitant une étude des sols dans le cadre de la planification de fouilles préventives.

Sur la base de ces constats, la Cour avait recommandé :

- l'intégration des inventaires déjà réalisés dans un projet de création d'un inventaire informatisé ;
- le développement d'une cartographie archéologique en lien avec celle de l'aménagement du territoire.

2.1.2 Inventaire du patrimoine archéologique wallon

L'article D.11 du Copat proclame la nécessité pour le gouvernement d'établir et de mettre à jour des « *outils administratifs et scientifiques de recensement, de connaissance, de sensibilisation, d'information et d'aide à la protection et à la décision, relatif aux biens bâtis, non bâtis ou archéologiques qui présentent en tout ou en partie une valeur patrimoniale* ». Le décret définit ainsi la nature administrative et scientifique de l'inventaire régional du patrimoine, les raisons de son existence et son champ d'application. L'article R.11-2 précise que sur la proposition de l'Awap, le ministre doit mettre à jour cet inventaire.

²⁹ Article 13.

³⁰ Livre IV.

La Cour a constaté que l'inventaire du patrimoine archéologique est maintenant complet, qu'il couvre la totalité du territoire et qu'il intègre les diverses sources disponibles³¹. Il a été construit selon une méthodologie uniforme élaborée au sein du groupe de travail « Inventaire »³². Il est mis à jour suivant les informations fournies régulièrement par les prospections, les sondages et les fouilles archéologiques. Comparativement à la situation constatée lors de l'audit initial, la situation s'est donc nettement améliorée.

Bien qu'elles soient construites d'une manière uniforme et coordonnée, les bases de données provinciales³³ ne sont pas fusionnées au sein d'une unique base de données régionale. De plus, les inventaires se trouvent sur des serveurs propres à chacune des directions zonales auxquels seuls les agents de la zone ont accès.

Recommandation n° 1

La Cour recommande :

- de fusionner les bases de données de l'inventaire du patrimoine archéologique afin d'en faciliter l'accès.

2.1.3 Carte archéologique wallonne

L'article D.13 du Copat définit cette carte comme « *l'outil cartographié d'aide à la décision en matière d'information, de prévention et de gestion des lieux de découvertes de biens archéologiques et de sites archéologiques recensés* ». Elle doit permettre l'identification des chantiers nécessitant, préalablement à leur lancement, une demande d'information archéologique³⁴. L'information archéologique permet de prendre conscience du potentiel archéologique d'un terrain afin, dès le départ, d'intégrer la dimension patrimoniale le plus en amont possible des projets d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Une fois le projet bouclé, si l'on se situe dans un périmètre repris à la carte archéologique ou quand la surface de construction et de ses abords est égale ou supérieure à un hectare, l'autorité qui délivre l'autorisation de procéder aux aménagements effectue une demande d'avis archéologique auprès de l'Awap. Cette demande d'avis est obligatoire. L'objectif est de planifier les sondages ou les fouilles archéologiques à mettre en œuvre en amont ou au moment³⁵ du projet de construction, en accord avec les processus d'archéologie préventive.

Le code wallon du patrimoine précise également : « *Le Ministre publie la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO³⁶ et, par référence, au Moniteur belge.* »³⁷ Or, si la carte archéologique est bien accessible au public via le géoportail wallon³⁸, site regroupant les

³¹ Rapports de fouilles et études scientifiques, anciennes publications, documents iconographiques et cartographiques, sources orales, etc.

³² Ce groupe de travail est coordonné par la direction de la coordination opérationnelle et réunit les responsables inventaires de l'ensemble des zones.

³³ Certains identifiants présents dans plusieurs inventaires sont identiques. En effet, tous les inventaires identifient les éléments qui les composent par une numérotation débutant par le nombre 1. Une fusion de ceux-ci n'est pas possible en l'état.

³⁴ Articles D.14 et D.31 du Copat.

³⁵ Dans le cas d'un simple suivi.

³⁶ Actuellement SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie (SPW TLPE).

³⁷ Article R.13-1.

³⁸ Voir le site <http://geoportail.wallonie.be/home.html>.

cartographies établies par les directions du SPW TLPE, elle n'a pas été établie par le gouvernement et n'a pas été publiée au Moniteur belge.

Comme les conditions légales ne sont pas réunies pour garantir la sécurité juridique des permis, une circulaire³⁹ a précisé que la carte archéologique ne pouvait être utilisée que comme outil d'aide à la décision et qu'il fallait considérer qu'en ce qui concerne les certificats et permis d'urbanisme, elle n'existait pas encore.

Aucune raison n'a été invoquée officiellement pour justifier cette situation. La Cour relève cependant que l'utilisation de la carte entre le 1^{er} juin 2019, date de l'entrée en vigueur du Copat, et le 12 septembre de la même année, date de la suspension de ses effets, a engendré un accroissement important du nombre de demandes d'avis. Par ailleurs, l'administration a fait remarquer que les communes se sentaient dépossédées sur ces dossiers de leur relative autonomie au profit du fonctionnaire-délégué⁴⁰.

À cette suspension de la carte archéologique, s'ajoute l'impossibilité pour les agents de l'Awap de consulter l'application de gestion des dossiers de permis (Gesper), dont l'accès est maintenant réservé aux seuls agents du SPW TLPE⁴¹.

Lors du débat contradictoire, la ministre a précisé que, dans sa version actuelle, l'application ne permet pas d'effectuer les tris nécessaires pour protéger les données privées contenues dans la base de données et qu'elle ne respecte donc pas le règlement général sur la protection des données (RGPD). Elle précise que la solution à ce problème est d'ordre technique et qu'elle dépend d'une décision qui relève de l'aménagement du territoire, avec lequel une synergie est recherchée.

La conjonction d'une part, de la suspension de la carte archéologique et donc du caractère obligatoire de la demande d'avis archéologique pour les travaux d'aménagement effectués dans les zones sensibles, et d'autre part, du retrait de l'accès à l'application Gesper pour les agents de l'Awap a pour conséquence que les liens structurels entre services de l'aménagement du territoire et du patrimoine sont rompus. Le caractère systématique et uniforme⁴² de la consultation des services de l'Awap n'existe aujourd'hui plus que pour les chantiers concernant une superficie supérieure à un hectare. Les services de l'archéologie régionale courent donc le risque de ne pas être prévenus, ou d'être avertis trop tard⁴³, que des travaux d'aménagement menacent de détruire des vestiges archéologiques. L'Awap est alors dans l'impossibilité d'intervenir et d'exercer sa mission de protection du patrimoine.

39 Circulaire du 12 septembre 2019 adressée, par la directrice générale du SPW TLPE, aux collègues des communes wallonnes, aux fonctionnaires délégués et aux directeurs de l'Awap.

40 Note à la ministre du 18 novembre 2019.

41 L'accès à cette application était permis aux agents du patrimoine avant la création de l'Awap, mais la constitution du Saca en 2018 a remis en cause cette possibilité.

42 Même si des liens informels peuvent subsister en fonction des relations interpersonnelles existantes et si certaines communes et fonctionnaires délégués peuvent encore, de manière discrétionnaire, effectuer des demandes d'avis.

43 Par la presse, des associations citoyennes, etc.

Recommandation n° 2

La Cour recommande :

- de rétablir un lien structurel et systématique entre les administrations de l'aménagement du territoire et du patrimoine pour que l'Awap soit informée des chantiers d'aménagement et puisse remplir sa mission de protection du patrimoine archéologique ;
- de donner un caractère réglementaire à la carte archéologique wallonne ;
- de rendre à nouveau possible l'accès à l'application Gesper pour les agents de l'Awap.

Outre l'impossibilité actuelle d'utiliser la carte archéologique en tant qu'outil administratif et scientifique de protection du patrimoine tel que prévu par le Copat, la Cour relève que la conception même de cet outil suscite plusieurs questionnements au sein de l'administration et du cabinet ministériel⁴⁴.

L'utilisation de la carte archéologique dans le cadre des obligations du Copat et du CODT a provoqué, avant sa suspension, une inflation du nombre de dossiers à traiter par l'Awap, alors qu'un grand nombre de ceux-ci (90 %) ne présentaient aucun intérêt pour le patrimoine archéologique⁴⁵. La cause du problème étant un manque de précision du CODT, l'Awap a, en vue d'une éventuelle révision du code, produit une liste⁴⁶ sous forme de nomenclature qui reprend les actes, travaux et installations pour lesquels elle souhaiterait être systématiquement interrogée pour avis utile sur la base de la carte archéologique.

La carte archéologique actuelle, basée sur l'existant, ne reprend que les sites repris à l'inventaire du patrimoine archéologique, au détriment de toute zone vierge de découverte ou même de toute zone prédictive particulièrement sensible en archéologie préventive vu que l'expérience démontre que ces zones prédictives recèlent effectivement un potentiel de découvertes proche ou égal à celles qui sont reprises dans la carte actuelle.

Ces sites connus couvrent 1.587 km² ou 9,9 % du territoire wallon hors communes germanophones. Le zonage archéologique, modèle ancien actuellement abandonné, avait recours à des méthodes statistiques pour délimiter des zones prédictives mais couvrait une partie plus importante encore du territoire⁴⁷.

La carte archéologique inclut systématiquement une zone tampon de 50 mètres de rayon autour de chaque point d'intérêt archéologique. Une réduction de moitié de ce rayon entraînerait une réduction moyenne théorique des zones reprises sur la carte d'environ 66 %.

⁴⁴ Note du 28 septembre 2020 à la directrice générale du SPW TLPE.

⁴⁵ Par exemple, la pose de châssis de toiture.

⁴⁶ PV 2020-10-réponse note verte.

⁴⁷ 30 % en zone d'existence avérée de sites archéologiques, 20,6 % en zone de forte présomption d'existence, 49,2 % en zone de faible présomption d'existence ou de présomption indéterminée.

Recommandation n° 3

La Cour recommande :

- de veiller à ce que l'utilisation de la carte archéologique ne suscite pas une inflation de demandes d'avis auprès de l'Awap et de procéder, en ce sens, à l'adaptation des CODT et Copat.

En identifiant précisément les emplacements où des sites et des vestiges archéologiques ont déjà été découverts, la carte archéologique, une fois mise en ligne, donne des indications qui augmentent le risque de pillage.

La pratique consistant à utiliser des détecteurs à métaux électroniques ou magnétiques pour procéder à des sondages ou à des fouilles archéologiques, plus communément appelée « détectorisme », est connue et ancienne. Autrefois interdite, elle est désormais encadrée réglementairement depuis juin 2019.

Si le détectorisme est toujours formellement interdit⁴⁸, l'activité de détection qui implique la modification du sol ou le prélèvement d'objets peut néanmoins faire l'objet d'une demande d'autorisation⁴⁹. Cette autorisation est assortie de limitations (interdiction d'exercer son activité sur les biens classés et les sites archéologiques visés à la carte archéologique ou sur un site en cours de fouille ou de sondage archéologique⁵⁰, de vendre un objet découvert ou de le sortir hors du territoire de la Région wallonne, etc.) et toute infraction est punissable⁵¹. Le détectoriste est tenu de déclarer toute découverte d'objet archéologique auprès de l'Awap et le propriétaire des objets découverts doit les déposer dans un musée reconnu par la Fédération Wallonie-Bruxelles ou dans un dépôt agréé par l'administration du patrimoine. Au moment de l'audit, le nombre de demandes d'autorisation s'élevait à 350 pour un potentiel estimé de 20.000 amateurs.

En pratique, les archéologues interrogés dans les différentes zones reconnaissent que l'Awap est régulièrement avertie du fait que des pillages ont lieu et regrettent qu'il leur soit difficile, voire impossible, d'empêcher ces pratiques illégales. Il ne leur est pas non plus possible, lorsque des autorisations ont été accordées, de vérifier l'exhaustivité des déclarations de découverte ou la qualité des informations relatives aux artefacts telles que par exemple la localisation exacte.

Par ailleurs, aucun volet répressif n'est présent dans le Copat, et l'Awap ne dispose pas en son sein d'officier de police judiciaire⁵².

⁴⁸ Voir le Copat, article 39.

⁴⁹ Voir le Copat, articles 34, R.34-1 et R.34-7.

⁵⁰ Sauf accord préalable de l'inspecteur général ou de son délégué.

⁵¹ Voir le CODT, article D.VII.1, § 1^{er}, 7^o.

⁵² Des actions de communication ont été menées auprès des communes, des autorités de police et des agents de la division Nature et Forêts pour les sensibiliser au phénomène.

Recommandation n° 4

La Cour recommande :

- de renforcer l'encadrement réglementaire du détectorisme dans le but de réduire au maximum les risques de pillage et de fournir à l'Awap des moyens de contrôle supplémentaires.

2.1.4 Conclusions

L'inventaire du patrimoine archéologique, construit selon une méthodologie uniforme, est complet, il couvre la totalité du territoire et intègre les diverses sources disponibles. Il est mis à jour régulièrement.

Les bases de données provinciales ne sont pas fusionnées au sein d'une base de données régionale, se trouvent sur des serveurs propres et ne sont pas accessibles à tous les agents de l'Awap.

La suspension de la carte archéologique et le retrait de l'accès à l'application Gesper pour les agents de l'Awap ont pour conséquence que les liens structurels entre services de l'aménagement du territoire et du patrimoine sont rompus. Les services de l'archéologie encourent donc le risque de ne pas être prévenus que des travaux d'aménagement menacent de détruire des vestiges archéologiques.

La conception même de la carte archéologique suscite quelques remarques :

- Son utilisation a occasionné une inflation du nombre de dossiers à traiter par l'Awap, alors qu'un grand nombre de ceux-ci (90 %) ne présentaient aucun intérêt pour le patrimoine archéologique.
- Elle se base sur les sites repris à l'inventaire du patrimoine archéologique, par définition connus, au détriment de toute zone prédictive particulièrement sensible en archéologie préventive, et elle couvre une partie importante du territoire régional.
- Elle identifie avec précision les emplacements où des vestiges archéologiques ont déjà été découverts, et donne des indications qui augmentent le risque de pillage.

L'encadrement des pratiques du détectorisme autorisées par le Copat est insuffisant et ne garantit pas la protection du patrimoine archéologique.

2.2 Planification des activités liées à l'archéologie préventive

Ces dernières décennies, l'archéologie préventive a pris une importance croissante au sein des activités archéologiques. L'avantage de ce type d'opération est qu'elle est, par essence, planifiable tant pour les services d'archéologie que pour les maîtres d'œuvre d'un chantier.

La charge de travail importante liée à l'exercice de ce type d'opération implique une planification rigoureuse à mettre en rapport avec les ressources humaines et matérielles disponibles.

2.2.1 Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial

Lors de l'audit initial, la Cour avait constaté le manque de fiabilité du système d'information mis en place. Elle avait recommandé à l'administration wallonne du patrimoine de :

- mettre en place un système d'information permettant aux archéologues d'être mis au courant des aménagements nécessitant une intervention archéologique ;
- mettre en place un système de planification permettant de quantifier le plus précisément possible les ressources nécessaires à la prise en charge des opérations d'archéologie préventive.

2.2.2 Planification des opérations archéologiques

La planification des opérations d'archéologie préventive est influencée d'une part, par la charge de travail, et, d'autre part, par les ressources disponibles tant humaines que budgétaires. De plus, cette planification doit être concertée avec les aménageurs qui ont la maîtrise sur le démarrage et le tempo du chantier. Enfin, de nombreux chantiers induisent l'intervention de prestataires externes pour lesquels des marchés publics doivent être prévus.

2.2.2.1 Charge de travail

La charge de travail a considérablement évolué lors de ces dernières années du fait de l'augmentation du nombre de chantiers urbanistiques et d'aménagement en Région wallonne⁵³. C'est le CODT qui fixe⁵⁴ les obligations de consultation de l'administration du patrimoine dans le cadre d'une demande de permis ou de certificat d'urbanisme. Toutefois, la carte archéologique ayant été suspendue, la plupart de ces impositions ne sont plus applicables⁵⁵. Les collèges communaux et les fonctionnaires délégués peuvent néanmoins toujours user de leur pouvoir discrétionnaire pour consulter l'Awap.

Cette situation ne permet pas à l'Awap d'être consultée pour tous les projets urbanistiques présentant un véritable intérêt patrimonial⁵⁶. Lors des entretiens avec les équipes opérationnelles, de nombreux agents de l'Awap ont fait remarquer que la situation divergeait selon les communes. Soit l'Awap n'est pas consultée, même pour des chantiers présentant un intérêt patrimonial certain, soit elle l'est systématiquement, surchargeant inutilement les services de demandes d'avis⁵⁷.

2.2.2.2 Situation du personnel de l'Awap

Disponibilité du personnel sur chantier

Issue des recrutements opérés par le SPW dans les années 90 lors des opérations archéologiques induites par la construction du réseau de lignes TGV en Wallonie, une grande partie du personnel archéologique de l'Awap est aujourd'hui vieillissante.

La figure suivante est basée sur les données du personnel de l'Awap arrêtées au 11 mai 2021. L'Awap comptait à ce moment 327 membres du personnel en service.

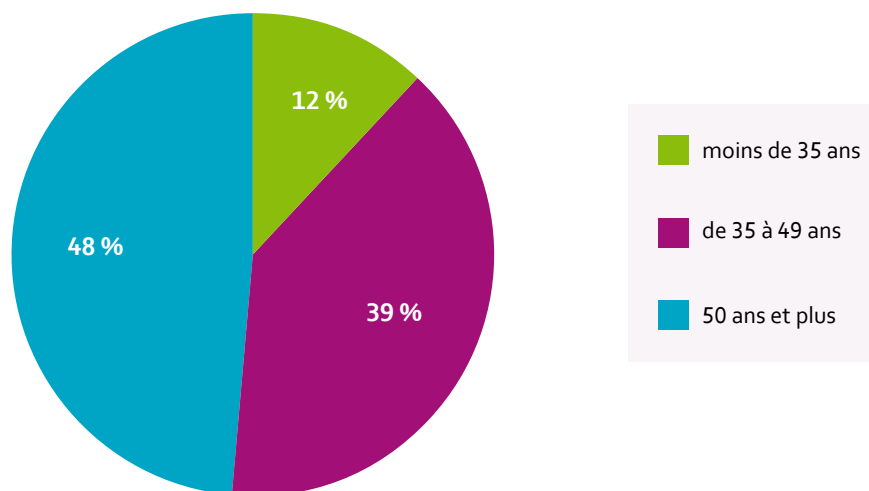
53 Le nombre de dossiers de permis d'urbanisme introduits a augmenté de 42 % entre 1995 et 2015 selon les données de la direction de la gestion des informations territoriales.

54 Article D.IV.35.

55 Ne reste d'application que l'obligation de consultation des services administratifs du patrimoine relative aux chantiers couvrant une superficie égale ou supérieure à 1 hectare visée au 3^e point de l'article D.IV.35.

56 Cela est d'autant plus problématique que lors de la création de l'Awap, ses agents ont perdu leur accès à Gesper, application de gestion des permis urbanistiques. Cet accès permettait aux services de l'archéologie d'avoir une vue directe sur les demandes de permis en cours et d'identifier eux-mêmes les futurs chantiers potentiels présentant un risque pour la préservation de vestiges archéologiques.

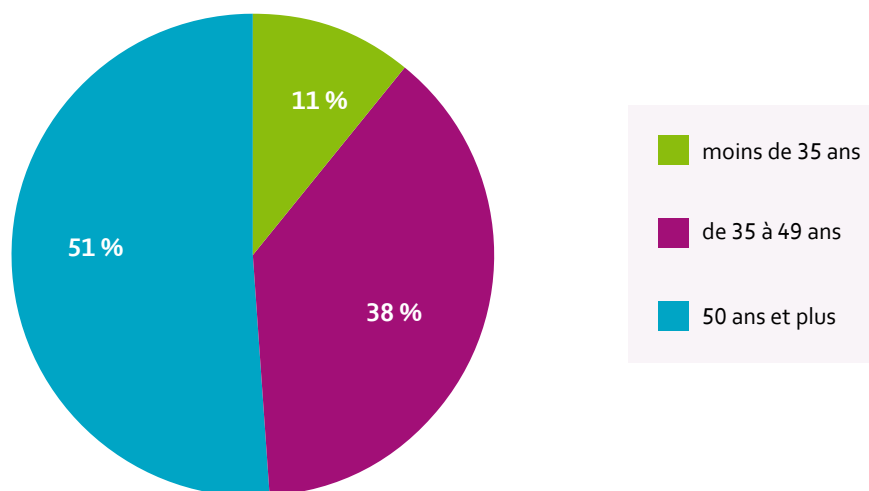
57 Tous les chantiers ne présentent pas nécessairement d'intérêt pour les archéologues. Les plus intéressants sont ceux qui modifient les sols en profondeur (par exemple l'installation des éoliennes) étant donné qu'ils sont susceptibles d'impacter les sols à des profondeurs non encore atteintes par des chantiers précédents.

Figure 2 – Répartition par groupement d'âge du personnel de l'Awap

Source : Cour des comptes, sur la base de l'organigramme du personnel du 11 mai 2021 transmis par l'administration

La proportion d'agents ayant atteint l'âge de 50 ans constitue près de la moitié du personnel. Une analyse plus détaillée montre que 16 % dépassent les 60 ans, soit plus que l'ensemble des moins de 35 ans. Enfin, l'âge médian est de 49 ans.

En ce qui concerne plus particulièrement l'archéologie, les données montrent que la pyramide des âges est comparable : sur un total de 133 agents repris dans les catégories métiers de l'archéologie⁵⁸, plus de la moitié du personnel a atteint l'âge de 50 ans. Le taux des agents de 60 ans et plus est cependant légèrement plus bas que pour l'ensemble de l'Awap avec un taux de 11 %. Enfin, l'âge médian pour les métiers de l'archéologie est de 50 ans.

Figure 3 – Répartition par groupement d'âge du personnel de l'Awap – métiers de l'archéologie

Source : Cour des comptes, sur la base de l'organigramme du personnel du 11 mai 2021 transmis par l'administration

⁵⁸ Métiers repris sous les références 16, 36, 39, 50, 67, 68, 87.

Ces données indiquent donc qu'une grande partie du personnel de l'Awap approche du départ à la retraite et qu'elle sera amenée à la remplacer dans un avenir proche.

En plus de la pyramide des âges, il faut également tenir compte de la pénibilité du travail spécifique aux chantiers de fouilles. La Cour fait observer que de nombreux agents dédiés à l'archéologie font l'objet d'une restriction médicale les éloignant des chantiers pour une longue durée. Pour l'ensemble des agents de l'archéologie, toutes classes d'âges et de niveaux de grades confondus, ce taux d'indisponibilité est élevé : il touche près d'un agent sur quatre.

Si ces restrictions ne concernent aucun agent de moins de 35 ans, elles sont en revanche proportionnellement plus importantes dans les classes d'âges plus élevées mais aussi parmi les agents de niveau D. Près de 50 % des agents de niveau D de plus de 50 ans sont placés en indisponibilité pour un travail sur chantier. Sur l'ensemble des classes d'âges, le taux de restriction est quatre fois supérieur au niveau D par rapport aux niveaux A, B et C.

Tableau 2 – Proportion d'agents de l'archéologie inaptes à travailler sur les chantiers de fouilles par classe d'âges et par niveau de grade

Niveau	Moins de 35 ans	35 – 49 ans	50 ans et plus	Total
A	0 %	17 %	5 %	9 %
B&C	-- ⁵⁹	0 %	13 %	9 %
D	0 %	25 %	47 %	36 %
Total	0 %	18 %	26 %	22 %

Source : document transmis par l'Awap à l'Inspection des finances en mars 2021

Propositions de la ministre du Patrimoine

Interrogée sur cette situation le 17 mars 2021⁶⁰, la ministre en charge du Patrimoine a avancé plusieurs pistes de solutions :

- une priorisation des chantiers permettant une adaptation aux réalités ;
- des recrutements à effectuer dans le cadre des plans de personnel ;
- un recours à des prestataires externes ;
- un recours à des bénévoles.

En parallèle, la ministre préconise un système d'aménagement de fin de carrière pour les agents pour lesquels la charge physique de travail serait trop importante sur chantier⁶¹.

Chacune de ces propositions appelle un commentaire.

La priorisation des chantiers est une solution déjà appliquée par l'Awap. Les directions opérationnelles effectuent une première sélection afin d'écartier les aménagements sans intérêt

⁵⁹ Aucun agent dévolu à l'archéologie de niveau B ou C n'a moins de 35 ans, le dénominateur de ce pourcentage est donc égal à zéro.

⁶⁰ Question écrite n° 177 sur la capacité du personnel de l'Agence wallonne du patrimoine (Awap) à réagir et intervenir rapidement sur un chantier de fouilles.

⁶¹ Opération pilote lancée en zone Est.

pour le patrimoine. Parmi ceux qui pourraient être visés par la mission de protection des vestiges archéologiques, une seconde sélection est opérée en fonction du niveau d'intérêt mais aussi des moyens humains et budgétaires disponibles.

Si la norme d'un seul remplacement pour cinq départs à la retraite a été modifiée pour en revenir à un engagement permis pour chaque départ, le respect du cadre du personnel ne modifierait pas fondamentalement l'impossibilité pour l'Awap de répondre à ses besoins en matière de fouilles préventives induits par le nombre de chantiers.

Le recours à des prestataires externes est également déjà utilisé par l'Awap dans la limite de ses moyens budgétaires.

Enfin, le recours aux bénévoles a un impact très limité.⁶² Par ailleurs, cette possibilité exige beaucoup d'encadrement de la part des agents.

Recommandation n° 5

La Cour recommande :

- d'anticiper les remplacements consécutifs aux départs à la retraite afin d'assurer une transition de personnel la plus fluide possible ;
- de prendre en compte les restrictions médicales dans l'attribution des postes dévolus au travail sur chantier.

2.2.2.3 Possibilités budgétaires

Évolution des budgets

Même si la structure du budget de l'Awap ne permet pas d'attribuer de façon précise l'ensemble des montants consacrés à l'archéologie, à la restauration ou à la protection, certains intitulés des articles de base rendent cette distinction possible.

Ainsi, le budget disponible pour permettre aux directions opérationnelles de faire appel à des prestataires externes dans le cadre des chantiers archéologiques est principalement imputé à l'AB 12.11.13⁶³ *Dépenses de fonctionnement pour l'archéologie (achat, études, restaurations, objets, fouilles)*. Cet article a connu une forte augmentation entre 2020 et 2021. Cette augmentation n'est pas étrangère à l'objectivation des moyens externes nécessaires à la réalisation de fouilles préventives via la planification mise en place. Ces montants ont donc quasiment doublé entre 2020 et 2021 et connaissent encore une augmentation sensible entre 2021 et 2022.

La Cour a vérifié via l'outil de planification mis en place que ce budget est équitablement réparti entre les quatre directions opérationnelles de l'Awap, chacune disposant d'un budget d'environ 600.000 euros en 2021.⁶⁴

⁶² 127 heures de bénévolat ont été recensées en 2020 réparties entre 12 bénévoles.

⁶³ AB 12.11.03 au budget initial 2020 puis 12.11.13 aux budgets initiaux 2021 et 2022.

⁶⁴ Les trois directions zonales et la direction de l'appui scientifique et technique.

Tableau 3 – Évolution de l'article de base Dépenses de fonctionnement pour l'archéologie (achat, études, restaurations, objets, fouilles) (crédits d'engagement)

	Budget initial 2020	Budget initial 2021	Budget initial 2022
Montant inscrit à l'AB	1.250	2.231	2.962
Évolution par rapport à N-1 en montant	---	+981	+731
Évolution par rapport à N-1 en %	---	+78 %	+33 %

Source : budgets initiaux 2020, 2021 et 2022 de l'Awap

(en milliers d'euros)

Malgré l'augmentation de ces crédits, ils restent insuffisants pour couvrir les coûts de l'ensemble des chantiers potentiels. Certains archéologues, interrogés sur ce manque récurrent de moyens, estiment qu'une manière de régler le problème serait d'appliquer le principe « aménageur-payeur ». Comme son nom l'indique, ce principe implique que pour chaque chantier, le maître d'ouvrage du chantier prend en charge tout ou partie du coût des fouilles préventives engendrées par le projet urbanistique. Cette possibilité, qui aurait de fortes répercussions sur le coût des chantiers urbanistiques, n'a jamais été mise à l'ordre du jour.

Marchés publics

Étant donné le nombre et l'importance des marchés publics passés dans le cadre des fouilles préventives, l'Inspection des finances a recommandé à l'Awap d'organiser des accords-cadres pour permettre une gestion optimale et une mutualisation des marchés publics. Ceux-ci peuvent être de trois types :

- marchés de services (assistances techniques) ;
- marchés de fournitures (location d'outillage spécifique) ;
- marchés de travaux (terrassement).

Selon les responsables de l'Awap, cette volonté de conclure des accords-cadres se heurte toutefois à des réalités d'intervention variables d'un chantier à l'autre de sorte que la rédaction d'un cahier des charges commun est particulièrement ardue. Une autre difficulté réside dans le peu d'offres reçues⁶⁵. Le secteur demande une forte spécialisation et le personnel des entreprises doit suivre des formations spécifiques pour travailler sur des sites archéologiques.

Recommandation n° 6

La Cour recommande :

- d'ouvrir les marchés publics au maximum, y compris en dehors du territoire régional, afin d'augmenter le nombre d'entreprises soumissionnaires ;
- d'accentuer le recours au centre de formation de l'Awap pour permettre à davantage d'entreprises, notamment dans les secteurs du terrassement et des espaces verts, d'acquérir les qualifications requises pour répondre aux exigences des cahiers spéciaux des charges.

⁶⁵ Deux soumissionnaires seulement.

2.2.2.4 *Planification stratégique managériale (PSM)*

Pour faire face à l'ensemble de ces obligations et contraintes, l'Awap a mis en place en 2009 une planification de ses chantiers⁶⁶.

La « planification stratégique managériale » est un outil de planification des ressources humaines et budgétaires. Elle s'inscrit dans un agenda qui est cependant largement dicté par celui des aménageurs. Elle doit permettre de s'assurer, d'une part, que les limites budgétaires allouées à une direction zonale ne seront pas dépassées et, d'autre part, de faire en sorte que des agents de l'Awap seront disponibles pour effectuer les fouilles.

Cette planification est synthétisée dans un tableau reprenant, par direction zonale, les informations suivantes :

- la commune et la dénomination des chantiers présentant un intérêt archéologique ;
- une priorité classifiée en P1⁶⁷ ou en P2⁶⁸ ;
- la nécessité d'une intervention externe ou pas ;
- le contexte de l'intervention, qui permet de juger de la nature prioritaire ou non du chantier en fonction de son environnement territorial et/ou patrimonial ;
- la situation rurale, urbaine, semi-urbaine qui entre en ligne de compte pour l'estimation du coût du chantier ;
- le type d'intervention envisagé qui influence également le coût de l'intervention, mais aussi sa durée ;
- la superficie impactée par le chantier ;
- son état d'avancement (en attente/en cours/achevé) ;
- l'estimation des moyens humains nécessaires exprimée en jours ;
- la disponibilité des moyens humains exprimée en jours ;
- l'estimation des besoins financiers par type de marché public ;
- l'année budgétaire sur laquelle le financement du chantier sera imputé.

Chaque chantier sur lequel l'Awap choisit de mener des actions archéologiques fait l'objet d'un protocole d'accord avec le maître d'ouvrage. Celui-ci oblige le maître d'ouvrage à laisser l'accès à l'Awap pour lui permettre d'exécuter les actions prévues mais impose également aux archéologues de respecter des délais. Comme l'agenda est maîtrisé par l'aménageur qui peut toujours postposer ou annuler un chantier, il est important que l'Awap soit informée rapidement du lancement et de l'évolution des travaux afin de pouvoir répercuter ces informations sur l'organisation de ses ressources.

Ce tableau intègre le temps à consacrer aux travaux post-fouilles envisagés pour les chantiers inscrits dans la PSM. La Cour constate néanmoins qu'il ne prend pas en compte l'arriéré important des travaux post-fouilles⁶⁹. Or, ceux-ci pourraient restreindre la disponibilité des archéologues pour ouvrir de nouveaux chantiers de fouilles et par conséquent perturber la mise en œuvre du planning tel que conçu.

⁶⁶ Une des recommandations de l'audit initial consistait en la mise en place de ce type de planification.

⁶⁷ Priorité 1.

⁶⁸ Priorité 2.

⁶⁹ Voir le [chapitre 4](#).

Recommandation n° 7

La Cour recommande :

- d'intégrer dans la PSM le temps nécessaire aux archéologues pour réaliser les travaux relatifs au passif post-fouilles de manière à disposer d'une vue complète sur leur disponibilité.

Dans sa réponse, la ministre précise que, consciente de ce problème, l'Awap a intégré dans la version 2022 de la PSM la réalisation de post-fouilles prioritaires relatifs au passif. Elle souligne que cette nouvelle façon de faire tient compte des remarques formulées par la Cour et qu'elle devrait limiter le risque de perturber la mise en œuvre du planning.

Sélection

Pour guider sa sélection, l'Awap prend en compte essentiellement la disponibilité de son personnel et ses contraintes budgétaires. Elle doit également tenir compte des obligations juridiques contraignantes souscrites par la Région au travers de conventions internationales, des décisions du gouvernement relatives à la planification urbaine et des impositions du Copat et du CODT.

Tous les chantiers introduits dans le tableau font l'objet d'une fiche de cadrage reprenant les informations justifiant les fouilles, notamment leur intérêt scientifique. Sur la base de cette fiche et des autres contraintes, le chantier sera classifié en P1 ou en P2 (pour « priorité 1 » ou « priorité 2 »). Les chantiers P1 sont les chantiers pour lesquels l'Awap prévoit une intervention dans le courant de l'année, tandis que les chantiers P2 sont ceux pour lesquels il n'y a, a priori, pas d'intervention programmée mais qui pourraient être entrepris si un chantier classé P1 devait être reprogrammé à une date ultérieure, voire annulé.

Ce sont principalement l'impact sur le territoire et le potentiel archéologique qui guident le classement en P1 ou en P2, mais de nombreux archéologues ont fait part durant l'audit de l'importance du lobbying exercé par les autorités locales ou les associations de défense du patrimoine pour insérer, au tableau, des fouilles situées à des endroits emblématiques. A contrario, des pressions peuvent être exercées afin de réduire l'impact des fouilles et de faciliter la réalisation des travaux.

Cette sélection implique que certains chantiers inscrits en P2 dans la PSM, et donc considérés comme potentiellement intéressants, pourraient ne pas faire l'objet d'interventions archéologiques avant la destruction irrémédiable des sols, sous-sols et de leur éventuel contenu par l'exécution des projets urbanistiques.

Recommandation n° 8

La Cour recommande :

- que l'Awap prenne officiellement position sur le maintien ou l'abandon des chantiers classés P2 lorsque ces chantiers n'ont pas été entrepris à la fin de l'année.

Équilibre entre les directions zonales

Alors que l'audit initial avait révélé un déséquilibre injustifié de moyens entre les anciennes directions provinciales, la Cour constate, après analyse du tableau de planification⁷⁰, que l'équilibre est maintenant respecté entre les différentes directions zonales.

Le taux des chantiers sélectionnés en P1 est de 75 % tant en direction zonale Est (DZE) qu'en direction zonale Centre (DZC). Ce taux est légèrement plus faible en direction zonale Ouest (DZO), où 69 % des chantiers référencés au planning ont été classés en P1⁷¹.

Les budgets mobilisés dans le cadre de ces chantiers sont également comparables :

- 677.203 euros pour la DZE ;
- 665.064 euros pour la DZC ;
- 640.061 euros pour la DZO.

2.2.3 Conclusions

L'audit initial adressait deux recommandations aux services de l'archéologie en vue d'améliorer la planification de leurs opérations archéologiques. Une de ces recommandations a été rencontrée, l'autre pas.

Ainsi, tel que le recommandait la Cour, les services opérationnels de l'Awap se sont dotés d'un outil de planification commun permettant d'avoir une vue d'ensemble sur les chantiers requérant une intervention archéologique. Il permet également de voir comment chaque direction zonale répartit ses ressources humaines et budgétaires entre ces différents chantiers. Cette vision risque cependant d'être faussée par la non-prise en compte de travaux effectués par les archéologues en dehors des chantiers de fouilles préventives.

L'autre recommandation de l'audit initial concernait le point de départ de ce processus de planification : l'assurance pour les services de l'archéologie d'obtenir une information complète et fiable des chantiers d'aménagement prévus. Ce point n'est pas rencontré. Non seulement la carte archéologique a ainsi été suspendue, rendant l'outil prévu pour fonder les décisions d'interventions inopérant mais en plus, les agents de l'Awap ont, depuis sa création, perdu leur accès à l'application Gesper. En conséquence, les liens formels et systématiques unissant les services de l'aménagement du territoire et ceux de l'archéologie ont été rompus. En conséquence, il ne subsiste que les communications basées sur des liens interpersonnels entre services.

2.3 Valorisation du patrimoine mis au jour

Les fouilles archéologiques ne constituent pas une fin en soi et ne sont qu'un chaînon dans la recherche archéologique. L'objectif de la recherche archéologique est de faire avancer la connaissance des civilisations passées, principalement par la voie de publications scientifiques. La Convention de Malte⁷² explicite cette finalité.

⁷⁰ La version analysée est celle jointe à la note adressée à l'Inspection des finances le 31 mars 2021.

⁷¹ Plusieurs interventions effectuées sur des zones d'activité économique couvrent de larges superficies (Leuze, Blaindain).

⁷² Article 7 : « [...] chaque Partie s'engage à adopter toutes dispositions pratiques en vue d'obtenir, au terme d'opérations archéologiques, un document scientifique de synthèse publiable, préalable à la nécessaire diffusion intégrale des études spécialisées. »

Le nouvel organigramme de l'Awap a d'ailleurs concrétisé cette intention en créant une direction de l'appui scientifique et technique, chargée d'inventorier, de préserver et d'étudier les biens et sites mis au jour.

2.3.1 Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial

Lors de l'audit initial, la Cour avait constaté que, si la Région wallonne atteignait des résultats probants en matière de sensibilisation du public, l'objectif de publication scientifique n'était néanmoins pas accompli de manière satisfaisante. De même, les conditions de dépôt de certains biens archéologiques ne remplissaient pas les conditions réglementaires nécessaires à leur bonne conservation.

La Cour avait recommandé de redéfinir la politique régionale en matière de publications scientifiques et avait souligné l'urgence d'améliorer les conditions de conservation des biens archéologiques afin de garantir leur conservation, d'assurer la sécurité des installations et d'adapter les locaux au travail qui devait y être effectué.

2.3.2 Post-fouilles et études

Une fois les travaux sur chantier terminés, de nombreuses opérations doivent encore être réalisées. Les premières tâches post-fouilles consistent à effectuer le nettoyage, le marquage, l'inventaire et le conditionnement du matériel archéologique ainsi que l'inventaire des prélèvements.

Le dossier d'opération archéologique (DOA) se complète au jour le jour : mise au net et encodage des fiches, plans, photos et relevés divers et finalisation des bases de données. Cette étape doit idéalement être réalisée par l'équipe⁷³ qui a réalisé les fouilles.

Un rapport final d'opération (RFO) est ensuite produit. Ce rapport présente les résultats de terrain, les éventuelles études préliminaires et/ou ponctuelles effectuées sur le site par l'un ou l'autre spécialiste et les hypothèses d'interprétation envisagées. Il comprend un certain nombre d'annexes reprenant la documentation de terrain brute et les documents administratifs.

Après remise du RFO, il peut se révéler nécessaire d'étudier de manière approfondie le matériel, les prélèvements et les documents issus de la fouille en vue de leur publication dans un support d'importance variable en termes de nombres de pages et d'illustrations⁷⁴. Ces études peuvent être confiées en interne à des spécialistes ou à des prestataires externes à l'Awap⁷⁵. Pour orienter les travaux, il est important qu'un dialogue se noue entre l'archéologue et le spécialiste. Cela exige une certaine disponibilité de la part de l'archéologue ayant participé aux fouilles. Or, plutôt que de terminer le post-fouilles, il est souvent dirigé vers d'autres chantiers d'archéologie préventive urgents à traiter en fonction des impératifs liés à l'aménagement du territoire.

Un retard important s'est ainsi accumulé. Dans un rapport du 12 décembre 2019, intitulé « État des lieux de l'archéologie préventive en Wallonie », l'Awap constatait qu'en 2018, 250 post-fouilles étaient en attente alors que seulement huit avaient été réalisés. Dans une note de juin 2021, elle reconnaissait un certain immobilisme touchant plus de 120 sites.

⁷³ En théorie, un archéologue, un technicien et deux opérateurs.

⁷⁴ Article, monographie, chapitre dans un livre.

⁷⁵ Par exemple : Institut royal météorologique (IRM), Institut royal du patrimoine artistique (IRPA), Institut royal des sciences naturelles de Belgique, Archives générales du Royaume.

Un tableau de planification en matière d'études établi par la DST montre que le nombre d'études et d'analyses en attente est en effet considérable. Sur cette base, la Cour a calculé que, au 15 juillet 2020, sur 823 études et analyses prévues dans le cadre des travaux post-fouilles, 21 % étaient totalement terminées, près de 15 % étaient en cours mais pas encore finalisées par un rapport et plus de 60 % n'avaient pas encore débuté.

Ce « tableau des priorités », qui se voulait exhaustif, permet de mesurer l'importance du retard pris en la matière mais ne peut pas, en l'état, être considéré comme un véritable outil de planification permettant de déterminer de manière réaliste les études pouvant être menées dans des délais raisonnables. En effet, il ne contient pas de critères objectifs sur lesquels se baser pour effectuer une priorisation, il comporte de nombreuses lignes où l'on constate que rien n'a évolué depuis des années et il reprend tous les biens archéologiques y compris ceux pour lesquels rien ne sera fait, car le projet de publication est abandonné⁷⁶ ou parce que le matériel est devenu inutilisable au fil du temps. Ce stock constitue le passif du post-fouilles. Par ailleurs, ce tableau ne concerne que les études scientifiques sur le matériel et ne permet pas de juger de l'importance réelle du travail post-fouilles. Il n'a pas été mis à jour récemment.

L'Awap a donc considéré qu'une révision globale de ce tableau devait être envisagée et que le passif ne devait plus y figurer. Une note méthodologique récente⁷⁷ ayant pour objet les processus d'études et de publication a été rédigée par la DCO en collaboration avec la DST. Elle propose d'établir un processus de priorisation des projets de publication, qui permettrait d'actualiser le tableau et de définir des critères de sélection.

Le tableau ne devrait plus contenir qu'une trentaine de sites, pour apporter la garantie, pour chacun des projets inscrits, que le travail sera mené à son terme dans un délai raisonnable à condition que toutes les personnes impliquées disposent des moyens requis, notamment en termes de temps disponible, pour respecter ces engagements. Il faut à ce sujet préciser que les prestataires extérieurs à l'Awap ne sont pas soumis aux mêmes contraintes de planification et mettent parfois beaucoup de temps à réaliser les analyses qui leur sont demandées. Les conventions liant les instituts externes devraient être revues afin d'au minimum, permettre une meilleure maîtrise des délais.

Le processus envisagé⁷⁸ décrit une sélection en trois étapes.

Un premier tri sera opéré par les archéologues ayant fouillé les sites. Ils seront les pilotes des analyses à réaliser. Chaque archéologue pourra choisir des sites prioritaires parmi ceux dont il a la charge⁷⁹, proposer, après consultation des spécialistes impliqués dans l'étude, un projet de publication (article, monographie, chapitre dans une publication thématique, etc.) et s'engager sur un planning général de réalisation. Les archéologues qui ont la maîtrise de ces sites pourront aussi décider d'en abandonner la publication. Dans ce cas, et pour autant qu'ils aient réalisé le RFO, ils pourront proposer tout ou partie de l'étude à des collègues ou à des chercheurs extérieurs à l'Awap.

⁷⁶ Par exemple parce que l'archéologue qui a réalisé les fouilles n'est plus en service ou parce que l'intérêt scientifique du sujet à traiter est plus réduit.

⁷⁷ Note du 20 juin 2021 revue le 27 octobre 2021. Cette note a été communiquée en interne le 29 novembre 2021. Sa mise en œuvre a été enclenchée.

⁷⁸ Le processus sera évalué après un an d'application.

⁷⁹ Le projet choisi peut être repris du tableau des priorités précédent. Ainsi, les sites constituant le passif actuel pourront être intégrés au peu au tableau au gré de l'avancement de celui-ci.

Dans un deuxième temps, tous les sites sélectionnés à l'étape précédente seront discutés au sein des équipes provinciales afin d'établir, par consensus, une liste de cinq à dix projets de publication.

Un examen sera enfin effectué au niveau régional et les projets seront alors classés dans le nouveau tableau des priorités en fonction des critères déterminés mais aussi d'autres contraintes éventuelles⁸⁰. Le tableau devra comprendre au moins une trentaine de sites afin de permettre aux spécialistes, une fois leur travail achevé sur un projet, de passer au suivant. Une fois par an, il sera procédé à une évaluation du tableau et de l'état d'avancement des projets qui y sont inscrits.

Quatre critères principaux de sélection ont été retenus :

- Le site sélectionné doit être un site dont la publication représente une valeur ajoutée pour la communauté scientifique et le grand public.
- L'archéologue responsable de l'étude doit être disponible et cette étude doit devenir prioritaire⁸¹.
- Le matériel archéologique doit, au minimum, avoir été nettoyé, marqué et inventorié et les prélèvements doivent être inventoriés. Les sites doivent avoir fait l'objet d'un DOA.
- Le site doit avoir été en partie étudié et les analyses doivent être bien avancées, voire achevées pour certaines d'entre elles.

Certains critères secondaires entrent en compte sans être discriminants pris isolément :

- Un RFO doit avoir été remis.
- La publication envisagée doit mobiliser peu de spécialistes.
- La publication envisagée doit impliquer des collaborations internationales.

La note méthodologique précitée n'aborde pas le sort qui sera réservé au passif post-fouilles non sélectionné. Aucune décision n'a été communiquée officiellement à ce sujet mais lors des interviews menées durant l'audit, il a été question d'externaliser un certain nombre de ces études (un tiers) à des universités, des musées, des associations et d'abandonner, au moins temporairement, les analyses pour le solde (un tiers).

Recommandation n° 9

La Cour recommande :

- d'augmenter la proportion de sites pour lesquels les études et les analyses, postérieures aux fouilles et préalables aux publications, sont finalisées ;
- de poursuivre la révision du tableau relatif aux études post-fouilles et de le transformer en véritable outil d'aide à la planification ;
- de mettre en œuvre et d'évaluer le processus de priorisation défini récemment ;
- de prendre position quant au passif post-fouilles non prioritaire et de communiquer la décision aux équipes ;
- de revoir les conventions conclues avec les institutions scientifiques externes afin de permettre une meilleure maîtrise des délais.

⁸⁰ Disponibilité des spécialistes, budgets relatifs à d'éventuelles externalisations.

⁸¹ Surtout pour les archéologues qui vont quitter l'Awap.

2.3.3 Publications

L'Awap a également pour mission de communiquer les résultats des fouilles et des études archéologiques à un public aussi large que possible, qu'il soit spécialisé ou non. Le grand public est visé, via des conférences, des interviews, des expositions, des ouvrages de vulgarisation, des plaquettes, des carnets et des capsules internet, mais la mission inclut également l'édition de publications à caractère scientifique qui permettent de garder une trace des vestiges archéologiques détruits durant les fouilles.

Pour un public plus spécialisé, les résultats des recherches sont publiés chaque année dans la Chronique de l'archéologie wallonne (CAW), qui est éditée par l'Awap. Elle rend compte des résultats des découvertes, opérations archéologiques et études spécifiques menées en Wallonie par les services de l'Awap, les institutions scientifiques et les partenaires privés. Chaque intervention de terrain nécessite au minimum une notice dans la Chronique. Le compte rendu de l'activité, par province, des fouilles préventives menées durant une année s'y trouve donc.

Si tous les sites font, en principe, l'objet d'un signalement dans la CAW, seuls les plus importants aboutissent à la publication d'une monographie. D'autres donnent lieu à des articles publiés dans des revues spécialisées extérieures à l'Awap. La publication finale d'un site, sous forme de monographie, rend compte de l'étude approfondie et complète des vestiges découverts et des prélèvements effectués. Elle replace le site dans un contexte et des problématiques à une échelle plus large que le rapport d'intervention et les articles préliminaires. Ces monographies sont le plus souvent éditées par l'Awap, dans la série « Études et Documents – Archéologie ».

L'Awap propose également d'autres collections traitant⁸² d'archéologie :

- « Dossiers de l'Awap » : à l'inverse des « Études et Documents », cette collection était auparavant éditée par l'IPW. Elle présente également un caractère scientifique. Un groupe de travail a été constitué en septembre 2021 afin d'examiner l'avenir de ces deux collections et leur éventuelle fusion.
- « Vestiges » : d'un format plus réduit, ces ouvrages sont consacrés à l'archéologie sous toutes ses formes et illustrent des lieux et thématiques liés aux fouilles menées en Wallonie.
- « Rapports – Archéologie » : situés entre la « Chronique de l'archéologie » et les « Études et Documents », ils rendent compte d'un travail scientifique pas encore tout à fait finalisé. Cette collection est sous-exploitée et ne compte que quatre ouvrages.

Selon l'« État des lieux de l'archéologie préventive en Wallonie », rédigé en décembre 2019, les publications finales accusaient un retard très important : 155 sites attendaient à ce moment d'être définitivement publiés. De la même manière que pour le post-fouilles, ce retard se creuse chaque année un peu plus à l'occasion de la découverte et de l'exploration de nouveaux sites.

Dans sa réponse, la ministre fait observer que, depuis cette année, la PSM intègre systématiquement le post-fouilles à l'issue de l'opération de terrain et, qu'à terme, cette mesure devrait permettre de gommer le lien qui est fait entre les deux retards.

Ainsi, depuis 1994, seuls 32 volumes d'« Études et Documents » sont sortis de presse, soit 1,28 ouvrage par an. Après une période de latence due aux difficultés liées à la création de l'Awap, un effet de rattrapage est en cours et six ouvrages doivent être publiés dans cette collection durant les années 2021 et 2022⁸³.

⁸² Au moins pour partie.

⁸³ Fin novembre 2021, les numéros 41 et 43 étaient déjà publiés.

La sortie de la CAW, en principe annuelle, a pris du retard. Le numéro 28, qui présente les activités archéologiques menées en Wallonie en 2019 a été publié en 2021 et le volume 29 relatif aux opérations de 2020 a été diffusé en mars 2022. Elle est d'abord diffusée sous forme papier, payante, puis mise en ligne et téléchargeable gratuitement via le site internet de l'Awap. La version papier, distribuée aux agents de l'Awap, se vend mal⁸⁴ tandis que la version numérique est fréquemment consultée⁸⁵. Alors qu'un tableau Excel indexant les répertoires bibliographiques est disponible, aucun moteur de recherche n'est mis en place pour permettre leur consultation. Par ailleurs, aucune carte ne renvoie aux sites publiés dans la CAW.

Lors du débat contradictoire, la ministre a précisé que chaque publication faisait désormais l'objet d'une évaluation destinée à déterminer s'il était préférable de l'éditer en version numérique ou non et que, dans le futur, ce sera le cas pour la CAW.

Recommandation n° 10

La Cour recommande :

- de combler le retard pris dans la publication de la Chronique de l'archéologie wallonne et d'envisager la numérisation complète de la collection.

Selon la direction de la promotion du patrimoine, le temps nécessaire au travail d'édition d'un ouvrage prend six mois dans le cadre d'un processus de publication normal. Les archéologues estiment que ce délai théorique est acceptable et correct.

Ils font néanmoins remarquer, de manière unanime, que les délais qui s'écoulent réellement entre l'établissement des manuscrits et leur publication sont beaucoup trop longs en ce qui concerne la collection « Études et Documents ». Ils affirment qu'ils peuvent parfois atteindre plusieurs années. Cette situation risque d'entraîner une certaine obsolescence du contenu des rapports et de porter atteinte à l'image de l'Awap. Cela a également un impact négatif sur la motivation à publier des auteurs.

Ne disposant pas des données relatives aux publications lancées avant la création de l'Awap, la DPP n'a pas été en mesure de fournir un tableau de suivi de ces délais ni de valider ou d'infirmier le constat effectué dans les directions zonales.

Pour encadrer le processus de publication, la direction dispose de plusieurs documents :

- une procédure de travail explicitant comment introduire une demande de publication et précisant en quoi consiste le suivi d'une publication à la DPP (production et diffusion) ;
- des instructions aux auteurs de la collection « Études et Documents » à propos des conventions typographiques à respecter, des bibliographies, des illustrations, des tableaux, des abréviations, des majuscules, des acronymes, de la ponctuation, etc. ;
- une procédure écrite de relecture⁸⁶ décrivant les différents passages entre rédacteurs puis graphistes et relecteurs.

⁸⁴ Trois exemplaires vendus en 2021 pour le n° 27 et quatorze exemplaires pour le n° 28 (chiffres arrêtés au 9 septembre).

⁸⁵ Une panne du site internet a rendu temporairement impossible l'utilisation du moteur de recherche lié aux Chroniques et cette situation a engendré de nombreuses réactions chez les utilisateurs.

⁸⁶ Non encore formellement approuvée au moment de l'audit.

Les objectifs et les attentes de la DPP ne sont pas toujours en phase avec celles des archéologues. D'un côté, les rédacteurs estiment que les exigences éditoriales sont excessives au regard de la diffusion et regrettent que les personnes chargées de la révision sur la forme modifient parfois le fond des textes. De l'autre côté, la DPP insiste sur la nécessité de respecter la procédure de relecture et regrette que les instructions typographiques données aux auteurs soient rarement respectées alors qu'elles permettent d'assurer la qualité éditoriale des publications. Par ailleurs, les illustrations qui devraient être transmises en même temps que le texte arrivent souvent plus tard ce qui engendre des problèmes de mise en page.

Recommandation n° 11

La Cour recommande :

- de monitorer les délais entre le dépôt des manuscrits et l'édition des ouvrages ;
- d'analyser les causes des retards et, en concertation avec les équipes, d'y remédier ;
- de valider, diffuser et faire appliquer une procédure de relecture.

L'Awap gère à la fois l'édition et la diffusion des ouvrages. Pour sa politique de publication, elle tient compte de ce que les éditions scientifiques sont rarement rentables mais veille à répondre aux missions décrétales de communication envers la communauté scientifique et le grand public.

En ce qui concerne la vente, la DPP vise les universités, les bibliothèques (conventions d'échange), les librairies, les musées, les associations actives dans le secteur du patrimoine, les organismes touristiques (conventions de dépôt).

Lors de l'audit initial, la Cour avait relevé que « le nombre d'ouvrages conservés en stock était parfois aussi important que celui du tirage réalisé ». Depuis lors, les tirages ont été réduits⁸⁷, mais les ouvrages ayant trait à l'archéologie se vendent toujours mal. Ainsi, en 2020, le produit de la vente⁸⁸ de la collection « Études et Documents – Archéologie » ne s'élevait qu'à 2.078 euros pour 96 exemplaires.

Recommandation n° 12

La Cour recommande :

- de faciliter l'achat des publications reprises au catalogue par la création d'une page internet de vente directe des ouvrages et de rendre possible la commande en ligne d'articles.

⁸⁷ Par exemple, 600 exemplaires pour les numéros 40 et 41 de la série « Études et Documents » ainsi que pour les numéros 27 et 28 de la « Chronique de l'archéologie wallonne ».

⁸⁸ Y compris les ventes réalisées à l'Archéoforum de Liège.

2.3.4 Agrément de dépôts de biens archéologiques

Depuis 2004, tout bien archéologique sorti de son contexte de fouilles en Wallonie doit être conservé dans un dépôt agréé. Les modalités d'agrément des dépôts sont fixées par le gouvernement⁸⁹.

Une institution muséale ou tout autre organisme, association, voire un particulier, qui souhaiterait accueillir du mobilier archéologique issu de fouilles réalisées sur le territoire wallon doit donc obtenir un agrément pour ses réserves. Cet agrément doit être renouvelé tous les cinq ans. Les demandes sont instruites par le Centre de conservation et d'études (CCE) de la DST.

L'agrément peut être demandé pour une à quatre catégories de biens archéologiques :

- les métaux ;
- les objets en matière organique, notamment, bois, cuir, textile, vannerie, papier, ambre, os, ivoire, bois de cerf ;
- les enduits peints, les objets en pierre ou en terre cuite polychromes et les objets en terre crue ;
- tout autre bien archéologique non visé aux points précédents.

Étant donné que les connaissances scientifiques sur la conservation des biens archéologiques sont en pleine évolution, qu'il faut prendre en compte les modifications climatiques et la plus grande pollution des sols, l'Awap estime que ces normes ne permettent plus une conservation optimale et qu'il faut donc les rendre plus précises et plus strictes. Elle a donc récemment⁹⁰ proposé au cabinet de modifier le Copat dans ce sens.

Dans une note datant de juin 2020, l'Awap avait identifié 69 dépôts de biens archéologiques situés dans des institutions muséales ou universitaires, ou dans des associations. Elle reconnaissait également que la liste n'était pas exhaustive et que nombre de dépôts restaient à localiser.

Le nombre d'agréments octroyés est largement inférieur. En octobre 2021, soit 17 ans après l'entrée en vigueur de la réglementation, cinq institutions disposaient d'un agrément valide. Quelques procédures de reconnaissance étaient par ailleurs en cours (trois demandes introduites, quatre visites préalables réalisées et deux programmées).

Si le manque de disponibilité du personnel du CCE, occupé à d'autres tâches, explique en partie ce bilan, la DST a aussi fait valoir que certaines collections « historiques », antérieures à 2004, n'étaient pas concernées par la réglementation, mais étaient conservées dans de bonnes conditions et que des biens exhumés récemment, sur lesquels des études et des analyses étaient toujours en cours, ne devaient pas encore être entreposés de manière définitive.

La DST a constaté que l'attention des associations était de plus en plus portée sur la qualité de la conservation des biens, y compris dès leur extraction, mais qu'il leur fallait se mettre en ordre avant de demander l'agrément officiel. Le rôle de l'Awap est de les accompagner dans cette transition.

⁸⁹ Copat, articles R34-8 à R34-11.

⁹⁰ Le 7 avril 2020.

Recommandation n° 13

La Cour recommande :

- de mettre à jour l'inventaire des institutions soumises à la réglementation sur les dépôts archéologiques ;
- d'augmenter sensiblement le nombre d'agrément octroyés ;
- d'adapter dans le Copat les normes de conservation des différents matériaux.

2.3.5 Dépôts de l'Awap

2.3.5.1 Centre de conservation et d'études

Contexte général

Le Centre de conservation et d'études (CCE) situé à Saint-Servais était, au moment du suivi d'audit, le seul dépôt de l'Awap répondant aux normes de l'agrément pour la conservation des objets archéologiques. Il n'était pas auto-agréé, mais il respectait les normes du Copat en la matière.

Ce dépôt central, loué dès la fin 2012 pour une période temporaire, comprenait des locaux de gestion de collection (salle de récolement, atelier et grenier) et des surfaces de stockage adaptées à la conservation préventive pérenne des collections archéologiques et de la documentation (différents types de réserves climatisées).

Après avoir connu des problèmes de personnel et avoir vu son activité ralentie, le CCE a reçu des compétences⁹¹ en renfort en 2019 et 2020 et a redémarré ses activités. Le CCE a dès lors été en mesure :

- de reprendre l'encodage dans la base de données ;
- de créer des synergies avec le laboratoire de restauration et la matériauthèque de l'Awap ;
- de mettre à disposition une première salle d'études du matériel archéologique ;
- de aménager une salle lapidaire ;
- de développer la base de données à l'échelle de la Région ;
- de développer une logistique en gestion de collections ;
- d'harmoniser les mouvements des collections.

Il assurait alors les missions principales d'un centre de conservation et d'études, à savoir :

- la conservation préventive du matériel archéologique et de sa documentation (inventaire des collections, récolement, entreposage et contrôle du climat) ;
- la gestion du matériel archéologique et de sa documentation (entrées/sorties, constats d'état, préparation aux études et aux expositions, transports et accompagnements délicats) ;
- les prêts et dépôts du matériel archéologique (conventions et avenants divers, constats d'état, et visites consultatives, préventives, de contrôle et de renouvellement) ;
- l'accès au matériel archéologique pour étude (mise à disposition d'espaces dédiés et communs, inventaires et conditionnements pour manipulations et transports/transferts spécifiques).

Inondations de juillet 2021

Les inondations du 15 juillet 2021 ont envahi le CCE, situé en zone d'aléa faible (zone potentiellement inondable, mais de façon très exceptionnelle : environ une fois tous les 100 ans), sur 1,50 m de

⁹¹ Logisticien, gestionnaires en immobilier et en climat, archéologue spécialisé en gestion et conservation préventive des collections archéologiques.

hauteur. Les objets archéologiques précieux ainsi que les objets sélectionnés pour de futures expositions nationales et internationales ont été évacués dès le début de la montée des eaux. Dès le retrait de celles-ci, une stratégie de sauvetage des collections s'est mise en place⁹².

À la suite d'une seconde inondation, le 24 juillet, où l'eau est montée cette fois jusqu'à 2 m de hauteur, il a été décidé d'évacuer rapidement et définitivement les lieux vers le « Polygone de Sart-Hulet » situé à Jambes sur un site désaffecté par la Défense et qui devait être cédé à la Région wallonne le 1^{er} décembre 2021⁹³ afin d'y créer un pôle cycliste. Son occupation par l'Awap devrait en principe durer deux ans.

Les objets archéologiques y sont identifiés, rincés, séchés, reconditionnés, recensés, réencodés dans la base de données et préparés à un déménagement ultérieur. La procédure d'intervention est différente selon qu'elle s'applique à l'un ou l'autre type de matériaux.

Alors que près de 90 % des collections ont été touchées par l'humidité et qu'une grande partie (70 %) de celles-ci ont été impactées par les boues, l'impact de ces inondations est relativement limité.

À la mi-octobre, la DST estimait que, sur le matériel qui avait été traité jusqu'à cette période, c'est-à-dire sur les objets les plus sensibles, environ 1 % des collections avait été perdu. Au-delà des dégradations d'objets, des étiquettes d'inventaire ont été rendues illisibles par les dégradations subies⁹⁴ mais, même à ce niveau, les pertes restent minimales. La double identification (lors de la découverte en fouille puis lors de la réception au CCE) a aidé à limiter les pertes au maximum.

Si les interventions sur le matériel sensible sont pratiquement terminées, la durée totale des travaux restant à effectuer est néanmoins estimée à 2 ans.

Si l'avantage de l'ancien site militaire de Sart-Hulet est sa taille, il n'a évidemment pas été conçu pour mener à bien des opérations de sauvetage, restaurer des objets archéologiques et préparer des collections en vue d'un déménagement ultérieur. Comme les bâtiments n'ont pas été utilisés depuis un long moment, ils nécessitent une série d'aménagements (chauffage, électricité, petites réparations de toiture, location d'engins, etc.) et plusieurs marchés publics ont dû être passés en urgence.

Afin de couvrir les frais couverts par ces inondations et d'assumer les coûts liés à l'aménagement d'une future location dont l'implantation n'est pas encore définie, le plan de relance de la Wallonie⁹⁵ a inscrit un budget de 3,4 millions d'euros qui ne permettra pas de construire un nouveau CCE.

⁹² Transport des éléments métalliques ou en verre vers des locaux SPW, à proximité du laboratoire de restauration de la DST ; transfert de caisses d'objets archéologiques moins sensibles et non touchés par l'eau vers le site de Flémalle de la DZE ; prise en charge des éléments organiques et des archives papier afin de faire baisser progressivement leur taux d'humidité.

⁹³ La passation des actes authentiques est en définitive prévue pour la fin du 1^{er} trimestre 2022. Une autorisation domaniale a été accordée le 28 juillet 2021 à la Région pour lui permettre d'occuper les lieux jusqu'à cette date.

⁹⁴ Un artefact que l'on ne peut plus relier à un contexte, à une fouille et à une collection perd son intérêt scientifique.

⁹⁵ Axe 6. Soutenir la reconstruction et la résilience des territoires sinistrés. Projet 313.

Pôle conservatoire du patrimoine

Avant ces inondations, l'Awap avait envisagé⁹⁶ de faire évoluer le Centre de conservation et d'études en pôle conservatoire du patrimoine qui pourrait intégrer diverses structures existantes aux missions complémentaires : CCE, matériauthèque⁹⁷, laboratoire de restauration, studio de photographie, photothèque, bibliothèque.

Ce pôle conservatoire aurait pour missions de base : la conservation, l'étude et la valorisation du mobilier archéologique et des objets et de la documentation qui y sont associés. Il pourrait assumer d'autres fonctions comme l'analyse, la conservation curative et la restauration, le support pédagogique, l'association avec les réserves muséales et la recherche de synergies avec d'autres institutions.

Un tel pôle nécessite des locaux spécifiques⁹⁸, disponibles pour un long terme, modulables, climatisés, sécurisés et peu énergivores. Il doit disposer d'un personnel suffisant et compétent ainsi que d'une logistique et d'outils informatiques performants⁹⁹.

Recommandation n° 14

La Cour recommande :

- d'établir un bilan précis des opérations de sauvetage effectuées sur le matériel inondé ;
- de rechercher d'urgence une nouvelle localisation pour le CCE et d'envisager de le faire évoluer en pôle conservatoire du patrimoine ;
- d'étudier, après évaluation des besoins, les avantages et inconvénients respectifs d'une construction ou d'une location à long terme.

2.3.5.2 Autres dépôts de l'Awap

En principe, les biens issus de fouilles ne sont pas transférés directement au CCE¹⁰⁰, ils sont conservés sur place, dans les espaces de conservation des directions zonales, tant que les études post-fouilles ne sont pas terminées. Une fois complètement étudiés, ils sont conservés au dépôt central.

Parmi les 22 dépôts de biens archéologiques recensés à l'Awap, 16 conservent temporairement ces objets dans l'attente d'un traitement ou d'une étude. Les 6 autres dépôts ont, eux, une vocation de conservation permanente en contexte didactique ou d'exposition. Aucun ne respecte totalement les normes d'agrément de dépôt de biens archéologiques.

En ce qui concerne plus spécifiquement la direction zonale Ouest, le SPW a vendu en août 2021 le site des Casemates à Mons qui sert d'entrepôt à l'Awap et qui abrite du matériel archéologique¹⁰¹. La vente d'un autre dépôt proche¹⁰² est également programmée par la Région. Ce dernier sert aussi d'atelier permettant l'étude et le nettoyage des biens extraits des fouilles.

⁹⁶ Note du 19 juin 2020.

⁹⁷ Elle veille à la conservation des matériaux d'architecture en voie de disparition.

⁹⁸ Les réserves de musées ne sont pas des dépôts de fouilles.

⁹⁹ Base de données, réseau, stockage numérique fiable.

¹⁰⁰ À l'exception du matériel sensible plus difficile à préserver qui est transféré directement au CCE.

¹⁰¹ Par exemple du lapidaire ou des caveaux peints datant du 14^e siècle.

¹⁰² Boulevard Gendebien à Mons.

Même si le déménagement des collections ne doit pas être effectué dans un avenir proche¹⁰³, se pose le problème de la relocalisation d'un espace unique qui idéalement combinerait entrepôt et atelier et qui devrait être localisé à proximité des services de l'Awap où travaillent archéologues et dessinateurs.

Recommandation n° 15

La Cour recommande :

- de mettre à niveau les espaces de conservation situés dans les directions zonales pour leur permettre d'obtenir leur agrément comme dépôts de biens archéologiques ;
- de relocaliser au mieux les activités exercées dans les dépôts de la DZO mis en vente par le SPW.

2.3.6 Conclusions

Le retard pris dans les études et analyses à réaliser sur le matériel issu des fouilles est considérable. L'établissement d'un tableau des priorités a permis d'en mesurer l'importance, mais il ne peut être considéré comme un véritable outil de planification. Sa révision doit être poursuivie. La proportion de sites pour lesquels les études et les analyses post-fouilles sont finalisées doit être augmentée et un processus de priorisation doit être mis en œuvre et évalué.

La publication des ouvrages à caractère scientifique, liée à la réalisation des études post-fouilles, subit un retard du même ordre. Un léger effet de rattrapage est néanmoins en cours depuis 2021 au sein de la collection « Études et Documents ».

Les délais qui s'écoulent entre l'établissement des manuscrits et leur publication sont trop longs. Ils doivent être monitorés afin d'analyser les causes des retards et, en concertation avec les équipes, d'y remédier. Une procédure de relecture doit être établie, validée et appliquée.

Les ouvrages ayant trait à l'archéologie se vendent mal. L'achat des publications reprises au catalogue serait facilité par la création d'une page internet de vente directe des ouvrages.

Le nombre d'agréments octroyés pour des dépôts de bien archéologiques est largement inférieur à celui des dépôts effectivement identifiés dans des institutions muséales ou universitaires, ou dans des associations. Il est nécessaire de mettre à jour l'inventaire des institutions soumises à la réglementation sur les dépôts archéologiques et d'augmenter significativement le nombre d'agréments octroyés.

Le Centre de conservation et d'études (CCE) était, au moment du suivi d'audit, le seul dépôt de l'Awap répondant aux normes de l'agrément pour la conservation des objets archéologiques. Après avoir connu une activité ralentie, il avait redémarré ses activités et assurait ses missions principales : la conservation préventive et la gestion du matériel archéologique et de sa documentation.

Il a été entièrement inondé en juillet 2021 et une stratégie de sauvetage des collections a été immédiatement mise en place. Les objets archéologiques ont été identifiés, rincés, séchés, reconditionnés, recensés, réencodés dans la base de données et préparés à un déménagement

¹⁰³ Le déménagement des Casemates a pour échéance la fin de l'année 2023.

ultérieur. Alors que près de 90 % des collections ont été touchées par l'humidité et qu'une grande partie (70 %) ont été impactées par les boues, il a été constaté que l'impact de ces inondations était relativement limité. À la mi-octobre, la DST estimait que, sur le matériel qui avait été traité jusqu'à cette période, environ 1 % des collections avait été perdu. Ce travail de sauvetage doit se poursuivre et une nouvelle implantation appropriée doit être trouvée rapidement pour le CCE.

Les biens issus de fouilles ne sont pas transférés directement au CCE, ils sont conservés sur place, dans les espaces de conservation des directions zonales, tant que les études post-fouilles ne sont pas terminées. Aucun de ces espaces ne respecte totalement les normes d'agrément de dépôt de biens archéologiques. Une mise à niveau leur permettrait d'obtenir cet agrément.

Chapitre 3

Contrôle de l'octroi et de l'utilisation des subventions

L'Awap a pour missions la découverte, l'étude, la protection et la mise en valeur du patrimoine. Dans ce cadre, elle est amenée à subsidier des acteurs privés comme publics.

Le premier paragraphe de l'article 10 de la loi du 16 mai 2003¹⁰⁴ dispose : « *La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des dépenses et des recettes* », consacrant ainsi sa compétence de contrôle de la légalité de l'octroi et de l'utilisation des subventions. Ce contrôle de conformité, qui a constitué un point important de l'audit initial de 2006, a été poursuivi lors de cet audit de suivi.

3.1 Constats, conclusions et recommandations de l'audit initial

Dans l'article publié au 19^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon¹⁰⁵, la Cour avait relevé d'importantes lacunes dans le contrôle comptable des subventions effectué, à l'époque, par la direction de l'archéologie du SPW. Elle avait constaté que des subsides liquidés et validés avaient été utilisés hors des conditions prévues par les arrêtés d'octroi. Une autre observation avait mis en évidence une confusion des rôles entre pouvoir subsidiant et entités subsidiées : certaines associations subsidiées comptaient dans leurs instances de gestion des fonctionnaires de la direction de l'archéologie.

La Cour avait recommandé à l'administration d'user de plus de rigueur dans la vérification des dossiers comptables. Les associations subsidiées, quant à elles, devaient inscrire leurs actions dans le cadre des objectifs archéologiques définis par la Région. Enfin, la Cour appelait à rendre impossible la confusion des rôles entre subsidiant et subsidiés afin d'éviter tout risque de conflits d'intérêts.

3.2 Audit de suivi

Le contrôle a porté sur un échantillon non statistique de quatorze dossiers de subsides facultatifs engagés entre 2018 et 2020 pour un montant total de 1.143.800 euros¹⁰⁶. Les dossiers sélectionnés concernent des actions menées dans le domaine de l'archéologie : fouilles, études, mise en valeur et promotion et émanent de trois articles budgétaires différents du budget de l'Awap. Ces dossiers sont gérés par la direction du développement stratégique.

Deux dossiers sont imputés sur l'AB 33.00.05 *Subventions à des associations pour la réalisation ponctuelle de publications, d'expositions ou de manifestations de toute nature relatives à la promotion du patrimoine*, neuf sur l'AB 33.00.07 *Subventions au secteur privé pour la réalisation de leur action en faveur du patrimoine, en ce compris la mise en valeur d'objets et sites archéologiques et*

¹⁰⁴ Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

¹⁰⁵ Cour des comptes, op. cit.

¹⁰⁶ Soit de l'ordre de 50 % de la somme annuelle consacrée aux subventions examinées.

trois dossiers sur l'AB 43.11.06¹⁰⁷ *Subventions aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur pour la réalisation de leur action en faveur du patrimoine, en ce compris la mise en valeur d'objets et sites archéologiques.*

Six des subventions analysées ont été octroyées à la suite d'une convention-cadre pérennisant l'aide de la Région sur une période de 5 ans. Elles font toutes partie des subventions imputées sur l'article budgétaire 33.00.07. Les autres ont été octroyées sur la seule base d'un arrêté ministériel d'octroi et n'ont donc pas, en principe, vocation à être reconduites d'année en année.

Tableau 4 – Crédits budgétaires concernés par les dossiers de subsides contrôlés (année 2020, en euros)

Article budgétaire	Crédits d'engagement	Crédits de liquidation
AB 33.00.05 – Subventions à des associations pour la réalisation ponctuelle de publications, d'expositions ou de manifestations de toute nature relatives à la promotion du patrimoine	75.000	75.000
AB 33.00.07 – Subventions au secteur privé pour la réalisation de leur action en faveur du patrimoine, en ce compris la mise en valeur des objets et sites archéologiques	1.815.000	1.815.000
AB 43.11.06 – Subventions aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur pour la réalisation de leur action en faveur du patrimoine, en ce compris la mise en valeur d'objets et sites archéologiques	330.000	330.000

3.2.1 Contrôle de l'octroi des subventions

3.2.1.1 Constatations

L'examen des dossiers montre que le contrôle interne sur le processus de liquidation des subventions est satisfaisant. Les bordereaux de liquidation font en effet mention des interventions de l'agent gestionnaire du dossier, de la directrice de la direction stratégique, de l'inspecteur général de l'Awap, du comptable, du contrôleur des liquidations et du trésorier de l'institution. Tous les dossiers ont été approuvés préalablement à leur engagement par les instances externes (Inspection des finances, ministre du Budget) lorsque cela était requis.

L'analyse des arrêtés ministériels d'octroi montre que l'encadrement de ces subsides est précis et qu'il définit les périodes et les types de frais éligibles. Les tranches de liquidation y sont clairement conditionnées à la tenue d'un comité d'accompagnement et à la validation de pièces justificatives.

Demandes

Les associations et institutions souhaitant voir leurs activités archéologiques subventionnées doivent initier le processus d'octroi par une demande. Dans le cadre des dossiers contrôlés, celle-ci peut recouvrir trois formes différentes : le formulaire, la fiche-projet et le rapport prospectif.

Le formulaire concerne les demandes effectuées pour financer des actions ponctuelles (publications, expositions)¹⁰⁸. Elles portent sur des montants relativement modestes et le nombre de demandeurs est potentiellement élevé. Le recours au formulaire permet de cadrer les demandes

¹⁰⁷ En 2021 : AB 45.24.01.

¹⁰⁸ AB 33.00.05.

par des questions ciblant précisément les informations nécessaires et importantes à la décision d'octroi ou de refus¹⁰⁹.

La fiche-projet concerne des subventions plus importantes octroyées hors convention-cadre pour des chantiers de fouilles ou de mise en valeur d'un site. Elle donne des informations qui permettront de fixer l'objet et le montant de la subvention ainsi que la ventilation entre les différents postes budgétaires. La fiche-projet permet également de développer une réflexion par rapport aux activités subventionnées : bénéfiques pour la Wallonie, indicateurs de réalisation, public cible, etc. Elle permet enfin de fournir de l'information de contexte au pouvoir subsidiant : historique des activités, aperçu des partenariats en cours. La fiche-projet est structurée, mais laisse une grande liberté aux demandeurs pour en définir le contenu.

Comme un grand nombre de ces subventions étaient récurrentes depuis parfois plus de vingt ans, il est apparu utile¹¹⁰ au gouvernement de les inscrire dans des conventions-cadres d'une durée de 5 ans afin de limiter la charge administrative de l'Awap, mais aussi celle des institutions subsidiées. Lorsqu'une convention-cadre lie un bénéficiaire à l'Awap, il doit introduire chaque année un rapport prospectif. Ce rapport est un modèle allégé de la fiche-projet, dont la présentation est libre mais dont le schéma et la date de remise obligatoire sont fixés précisément par la convention-cadre.

Si l'utilisation d'un formulaire et d'une fiche-projet type permet à ces formes de demandes de rester uniformes entre elles, les rapports prospectifs, en revanche, sont remis selon des formes diverses même si les différentes rubriques sont imposées. Le contenu d'un rapport prospectif contient au minimum :

- un programme prévisionnel des activités de l'année qui suit ;
- des suggestions de modifications ou d'améliorations des activités soutenues dans le cadre de la subvention ;
- un projet de budget pour la poursuite des activités de l'année suivante.

Selon les conventions-cadres, le rapport prospectif doit être remis dans un délai déterminé avant le début de la période d'éligibilité pour laquelle la subvention est demandée.

L'analyse des rapports prospectifs montre que leur qualité est variable. Le fait de ne pas respecter le schéma demandé est sans conséquence et aucune remarque n'est alors formulée au demandeur par l'Awap.

Parmi les informations qui doivent constituer la fiche-projet, figurent des indicateurs de suivi (réalisation et résultats). Ceux-ci sont définis, sans aucune uniformisation, par les opérateurs eux-mêmes et présentent une qualité inégale.¹¹¹ Alors que les conventions-cadres précisent¹¹² que les attributions du comité d'accompagnement consistent à « [...] identifier et assurer le suivi d'indicateurs [...] », l'examen des procès-verbaux des réunions de suivi de ces comités montre qu'ils ne sont ni discutés ni suivis.

¹⁰⁹ Les refus nombreux (40% des demandes) sont essentiellement dus au fait que les projets relèvent plus du domaine politique lié au tourisme qu'à celui du patrimoine.

¹¹⁰ Note de l'Inspection des finances du 20 décembre 2017.

¹¹¹ Dans plusieurs dossiers analysés, les indicateurs de suivi proposés ne reprenaient que des obligations prévues dans l'arrêté ministériel d'octroi (remise de déclarations de créance, de rapports d'activités, etc.). D'autres, par contre, avançaient des cibles précises à atteindre (nombre de visiteurs, de manifestations, de séances d'animation).

¹¹² Article 6, § 4, 2°.

Recommandation n° 16

La Cour recommande :

- d'intensifier la standardisation des fiches-projets et des rapports prospectifs afin d'en faciliter le travail d'analyse et de suivi.

Procédures

L'Awap dispose, pour traiter ces demandes, de procédures établies en 2018 puis revues en 2019. Un travail de simplification est également en cours depuis le début de l'année 2021 pour permettre un traitement des demandes qui assure, d'une part, la possibilité d'aligner la période d'éligibilité des subventions sur les années civiles et, d'autre part, de garantir que la décision d'octroi intervienne avant le début de cette période d'éligibilité.

Une partie des dossiers contrôlés¹¹³ montre en effet un décalage entre la période de réalisation des actions subsidiées et la notification du subside, cette dernière étant effectuée alors que la période d'éligibilité du subside était déjà entamée. Cette situation engendre un risque de chevauchement des périodes d'éligibilité, un chevauchement que la Cour a constaté dans un des dossiers analysés¹¹⁴.

Recommandation n° 17

La Cour recommande :

- de veiller à ce que les décisions d'octroi précèdent le début de la période d'éligibilité des dépenses ;
- d'étudier la possibilité de faire correspondre ces périodes d'éligibilité aux années civiles.

3.2.1.2 Conclusions

Les liquidations ont été effectuées conformément aux procédures relatives au circuit de paiement et aux impositions des conventions-cadres et des arrêtés ministériels d'octroi. Le contrôle interne est assuré à ce niveau.

Les différents documents de demandes manquent d'uniformisation quant à leur contenu et les informations qui y sont contenues ne donnent pas lieu, pour les subventions à caractère récurrent, à une véritable analyse. La standardisation des documents doit être poursuivie afin de permettre un meilleur suivi des activités subsidiées.

3.2.2 Contrôle de l'utilisation des subventions**3.2.2.1 Constatations***Éligibilité des dépenses*

¹¹³ Forges Saint-Roch ASBL, Demeures historiques et jardins ASBL.

¹¹⁴ La Société de recherche préhistorique en Hainaut (SRPH) a perçu un subside engagé en 2017 couvrant la période allant du 1^{er} mars 2017 au 31 décembre 2019 et un autre engagé en 2018 pour le même objet du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019.

Contrairement à ce qui avait été constaté lors de l'audit initial, les arrêtés ministériels d'octroi sont maintenant clairs et très précis en ce qui concerne les dépenses éligibles à la subvention et celles qui en sont exclues¹¹⁵.

Les pièces justificatives transmises par les bénéficiaires et validées par l'Awap sont globalement conformes au prescrit des arrêtés. Seules quelques rares dépenses, de minime importance, telles que la distribution de bouteilles d'eau sur les chantiers de fouilles ou encore les frais de parking lors de réunions ponctuelles ont échappé à la vigilance des agents chargés de vérifier l'utilisation des subventions. En effet, ces dépenses concourent à la réalisation des actions subsidiées et pourraient légitimement être incluses dans les dépenses éligibles.

Recommandation n° 18

La Cour recommande :

- d'examiner si, au regard de la pratique, la liste des dépenses éligibles ou exclues est parfaitement pertinente.

Rôle du comité d'accompagnement

Les arrêtés d'octroi¹¹⁶ et les conventions-cadres¹¹⁷ sont également précis lorsqu'il s'agit de définir les compétences du comité d'accompagnement.

Le comité d'accompagnement :

- suit les travaux et en assure l'orientation et la guidance ;
- peut modifier les objectifs faisant l'objet de la subvention à condition de rester dans le cadre de son but principal ;
- peut modifier la ventilation budgétaire proposée par le bénéficiaire au moment de la demande¹¹⁸ ;
- peut accepter des dépenses non prévues par la ventilation initiale ;
- se prononce sur l'éligibilité des dépenses ;
- valide les rapports d'activités ;
- identifie et assure le suivi d'indicateurs de réalisation ou de résultat.

Son rôle est donc central. Il doit donner son accord préalablement à la liquidation de la deuxième tranche et du solde de la subvention par la validation des rapports d'activités et des pièces justificatives comptables. Il peut en outre modifier les objectifs et la ventilation budgétaire qui ont été exposés dans la demande initiale.

Cependant, la Cour constate que dans certains dossiers contrôlés, la ventilation budgétaire prévue n'a pas été respectée¹¹⁹ malgré l'absence de discussion et de décision formelle prise à ce sujet par le comité d'accompagnement.

¹¹⁵ Article 5.

¹¹⁶ Article 7, § 1^{er}.

¹¹⁷ Article 6, § 4, 2^o.

¹¹⁸ Articles 5 et 7 des arrêtés ministériels d'octroi.

¹¹⁹ Par exemple, lorsque, par facilité, le bénéficiaire justifie le subsidie par un seul poste, généralement les dépenses en matière de personnel.

Par ailleurs, les avis des comités se limitent à une approbation globale, sans aucune précision, du rapport d'activités et du dossier justificatif des dépenses rendus par les bénéficiaires. Cette simple validation, sans aucune évaluation des activités, ne permet donc pas à l'Awap de donner une quelconque orientation à celles-ci.

Recommandation n° 19

La Cour recommande :

- de faire respecter les impositions liées aux modifications budgétaires ;
- de rappeler leurs obligations aux membres des comités d'accompagnement et de créer un modèle type de procès-verbal afin que leurs décisions soient actées de façon précise.

Assujettissement des ASBL subsidiées à la TVA

Lors de l'examen des dossiers, la Cour a constaté que l'Awap ne vérifiait pas si les bénéficiaires étaient assujettis partiellement ou totalement à la TVA alors que ce facteur peut influencer le montant des dépenses présentées en justification de la subvention.

En raison des remarques formulées, l'Awap a alors entrepris cette vérification pour tous les dossiers inclus dans l'échantillon contrôlé par la Cour et a modifié les formulaires de demande pour les subventions relatives à la connaissance et à la sensibilisation du public à la protection du patrimoine culturel immobilier en Wallonie¹²⁰ en y incluant une rubrique relative à l'assujettissement à la TVA.

Recommandation n° 20

La Cour recommande :

- d'étendre la vérification sur l'assujettissement à la TVA à l'ensemble des institutions subsidiées.

Contrôle du respect de la réglementation relative aux marchés publics

Les arrêtés d'octroi¹²¹ précisent :

« Conformément à la loi sur les marchés publics du 17 juin 2016, l'Association, dans la mesure où elle reçoit une subvention pour soutenir ses activités, devra respecter les principes de mise en

¹²⁰ AB 33.00.05.

¹²¹ Article 13.

concurrence pour toute commande de fournitures ou de services en lien avec la présente subvention, dans l'optique d'une bonne gestion des deniers publics. Pour des montants de dépenses supérieurs ou égaux à 30.000 EUR HTVA en vue de la réalisation de l'objet de la présente subvention, le bénéficiaire est considéré comme pouvoir adjudicateur au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics quel que soit son statut juridique. Pour des montants de dépenses inférieurs à 30.000 EUR HTVA en vue de la réalisation de l'objet de la présente subvention, le bénéficiaire s'efforcera, sauf impossibilité dûment justifiée, de solliciter trois devis. »

Lors de l'examen des dossiers, la Cour n'a trouvé aucun document attestant du fait que l'Awap vérifiait si cette disposition était respectée.

Après avoir fait remarquer que les dépenses de plus de 30.000 euros étaient rares dans les dossiers de ce type, l'Awap a précisé que des rappels de cette disposition avaient été faits auprès des bénéficiaires et que, lors des contrôles de pièces sur place, des vérifications étaient effectuées de manière aléatoire, sans nécessairement être documentées.

Par ailleurs, en raison des remarques formulées, elle a modifié les formulaires de demande pour les subventions relatives à la connaissance et à la sensibilisation du public à la protection du patrimoine culturel immobilier en Wallonie¹²² en y incluant une mention par laquelle « l'ASBL s'engage à respecter la loi sur les marchés publics pour les dépenses en lien avec l'objet de la demande ».

Recommandation n° 21

La Cour recommande :

- d'organiser et de renforcer les contrôles relatifs au respect, par les bénéficiaires, de la réglementation relative aux marchés publics ;
- de joindre les rapports de contrôle aux dossiers de liquidation.

Délai pour justifier de l'emploi de la subvention

Les arrêtés d'octroi¹²³ précisent que le bénéficiaire devra justifier de l'emploi de la subvention pour une date définie et que, passé ce délai, un rappel sera adressé à l'association. Faute de réaction dans les trente jours suivant la notification du rappel, le subside ou la partie non justifiée sera annulé de plein droit.

La Cour a constaté que cette disposition n'était pas systématiquement respectée¹²⁴ et qu'aucune sanction n'était appliquée. Cette pratique comporte un risque quant à l'égalité de traitement envers les différents bénéficiaires.

L'Awap a fait remarquer que d'une part, la crise sanitaire pouvait expliquer en partie le fait que des comités d'accompagnement aient été postposés, et d'autre part, que des rappels avaient parfois été effectués par téléphone ou par courriel sans être versés aux dossiers de liquidation. En tout état de cause, cette disposition est peu suivie.

¹²² AB 33.00.05.

¹²³ Article 10.

¹²⁴ Exemples : ASBL Office du tourisme d'Ath – Espace gallo-romain, UCL (Centre de recherches en archéologie nationale), ASBL Amis du château féodal de Moha, ASBL Société de recherche préhistorique en Hainaut.

Recommandation n° 22

La Cour recommande :

- d'effectuer les rappels prévus dans les arrêtés d'octroi afin que les délais imposés pour justifier l'emploi des subventions soient respectés et, le cas échéant, d'appliquer les sanctions prévues;
- de tenir attachement dans les dossiers des rappels effectués.

3.2.2.2 Conclusions

Le contrôle de l'utilisation des subventions est satisfaisant tant sur le contenu des actions réalisées que sur la comptabilisation des dépenses. Les infractions relevées sont de minime importance.

Le respect de certaines impositions prévues dans les arrêtés d'octroi pourrait cependant être amélioré : règles liées à la reventilation des dépenses, rôle du comité d'accompagnement, vérification de l'assujettissement à la TVA, contrôle du respect de la réglementation relative aux marchés publics et respect des délais.

En réponse aux remarques formulées sur ces points, l'Awap a déjà entrepris de modifier ses procédures et pratiques.

Chapitre 4

Conclusions générales

L'audit de suivi réalisé par la Cour permet de conclure que certaines situations décrites dans l'audit initial se sont améliorées.

Tout d'abord, le contrôle interne sur l'octroi des subventions facultatives est assuré et les liquidations sont effectuées dans le respect des procédures relatives au circuit de paiement et des conditions imposées par les conventions-cadres et les arrêtés ministériels d'octroi. Le contrôle de l'utilisation des subventions est satisfaisant tant sur le contenu des actions réalisées que sur la comptabilisation des dépenses.

Ensuite, l'inventaire du patrimoine archéologique, construit selon une méthodologie uniforme, est complet, il couvre la totalité du territoire et intègre les diverses sources disponibles. Il est mis à jour régulièrement.

L'Awap s'est par ailleurs dotée d'un outil de planification commun (PSM) permettant d'avoir une vue d'ensemble sur les chantiers requérant une intervention archéologique.

Du reste, le Centre de conservation et d'études (CCE) répondait, avant les inondations de juillet 2021, aux normes de l'agrément pour la conservation des objets archéologiques et assurait ses missions principales.

D'autres points, par contre, restent problématiques.

Ainsi, la suspension de la carte archéologique et le retrait de l'accès à l'application Gesper pour les agents de l'Awap ont pour conséquence que les liens structurels entre services de l'aménagement du territoire et du patrimoine sont rompus. Les services de l'archéologie courent donc le risque de ne pas être prévenus que des travaux d'aménagement menacent de détruire des vestiges archéologiques.

Sur le plan du personnel, la diminution du nombre d'agents aptes à travailler sur les chantiers de fouilles empêche la réalisation complète de la mission de préservation du patrimoine archéologique dévolue à l'Awap et la force à opérer une priorisation des chantiers où intervenir.

L'encadrement des pratiques du détectorisme autorisées par le Copat est insuffisant et ne garantit pas la protection du patrimoine archéologique.

Le retard pris dans les études et les analyses à réaliser sur le matériel issu des fouilles est considérable. Il en est de même pour la publication des ouvrages à caractère scientifique.

Le nombre d'agrément octroyés pour des dépôts de biens archéologiques est largement inférieur à celui des dépôts effectivement identifiés.

Enfin, en matière d'infrastructures, une nouvelle localisation doit être trouvée, en urgence, pour le CCE, et les espaces de conservation des directions zonales ne respectent pas totalement les normes d'agrément de dépôt de biens archéologiques.

Dans sa réponse, la ministre a souligné que toute une série de mesures ont déjà été adoptées par l'Awap suite à l'audit. Elle constate par ailleurs que la PSM 2022 apporte quelques réponses complémentaires.

Elle rappelle que les deux dernières années ont été consacrées à une analyse détaillée de la situation existante dans le cadre de la révision du Copat qu'elle a entreprise. Elle précise enfin que, pour ce qui concerne les questions relatives aux aspects législatifs, des adaptations ont été proposées dans l'avant-projet de décret relatif au Copat qui a été déposé devant le gouvernement¹²⁵.

Les recommandations de la Cour figurent dans le tableau inclus ci-après.

¹²⁵ Adoption en première lecture le 17 février 2022.

Tableau récapitulatif des principaux points d'attention

Points audités	Constatations	Recommandations
Inventaire et cartographie des sites archéologiques	En ce qui concerne l'inventaire du patrimoine archéologique, les bases de données provinciales ne sont pas fusionnées au sein d'une unique base de données régionale.	Fusionner les bases de données de l'inventaire du patrimoine archéologique afin d'en faciliter l'accès.
Inventaire et cartographie des sites archéologiques	Il n'existe pas de lien structurel entre les administrations du patrimoine et de l'aménagement du territoire.	Rétablir un lien structurel et systématique entre les administrations de l'aménagement du territoire et du patrimoine pour que l'Awap soit informée des chantiers d'aménagement et puisse remplir sa mission de protection du patrimoine archéologique. Rendre à nouveau possible l'accès à l'application Gesper pour les agents de l'Awap.
Inventaire et cartographie des sites archéologiques	La carte archéologique n'a pas été publiée au Moniteur belge, ce qui lui a retiré toute force réglementaire.	Donner un caractère réglementaire à la carte archéologique wallonne.
Inventaire et cartographie des sites archéologiques	L'utilisation de la carte archéologique dans le sens de l'article 14 du code wallon du patrimoine et de l'article D.IV.35 du code du développement territorial a provoqué une inflation du nombre de demandes d'avis.	Veiller à ce que l'utilisation de la carte archéologique ne suscite pas une inflation de demandes d'avis auprès de l'Awap et procéder, en ce sens, à l'adaptation des CODT et Copat.
Inventaire et cartographie des sites archéologiques	La publication de la carte archéologique sur un site augmente le risque de pillage des sites archéologiques connus. Aucun volet répressif n'est présent dans le Copat et l'Awap ne dispose pas en son sein d'officier de police judiciaire.	Renforcer l'encadrement réglementaire du détectorisme dans le but de réduire au maximum les risques de pillage et fournir à l'Awap des moyens de contrôle supplémentaires.
Planification des activités liées à l'archéologie préventive	Une part importante du personnel de l'Awap partira à la retraite dans les 5 ans.	Anticiper les remplacements consécutifs aux départs à la retraite afin d'assurer une transition de personnel la plus fluide possible.
Planification des activités liées à l'archéologie préventive	De nombreux membres du personnel dont la fonction implique du travail sur chantier de fouille font l'objet de restrictions médicales les empêchant d'accomplir ce travail.	Prendre en compte les restrictions médicales dans l'attribution des postes dévolus au travail sur chantier.

Points audités	Constatations	Recommandations
Planification des activités liées à l'archéologie préventive	Très peu d'entreprises soumissionnent aux marchés publics établis dans le cadre de l'archéologie préventive.	Ouvrir les marchés publics au maximum, y compris en dehors du territoire régional, afin d'augmenter le nombre d'entreprises soumissionnaires. Accentuer le recours au centre de formation de l'Awap pour permettre à davantage d'entreprises, notamment dans les secteurs du terrassement et des espaces verts, d'acquérir les qualifications requises pour répondre aux exigences des cahiers spéciaux des charges.
Planification des activités liées à l'archéologie préventive	La planification stratégique managériale (PSM) établie ne prend pas en compte le temps de travail induit par le traitement du passif post-fouilles, rendant l'appréhension de la disponibilité des archéologues incorrecte.	Intégrer le temps imparti aux archéologues pour les travaux concernant le passif post-fouilles à la PSM de manière à disposer d'une vue correcte sur la disponibilité des archéologues.
Planification des activités liées à l'archéologie préventive	Le tableau de planification stratégique managériale reprend l'ensemble des chantiers pour lesquels l'Awap a identifié un risque archéologique de destruction de vestiges. Parmi cette sélection, certains chantiers (les « P2 ») ne font pas l'objet d'activités archéologiques dans l'attente de ressources disponibles.	Prendre officiellement position sur le maintien ou l'abandon des chantiers classés P2 lorsque ces chantiers n'ont pas été entrepris à la fin de l'année.
Valorisation du patrimoine mis au jour	Les archéologues sont souvent redirigés vers des chantiers de fouilles préventives urgents à traiter en fonction des impératifs liés à l'aménagement du territoire avant la fin des travaux d'analyses et d'études post-fouilles liées à une découverte archéologique.	Augmenter la proportion de sites pour lesquels les études et les analyses, postérieures aux fouilles et préalables aux publications, sont finalisées.
Valorisation du patrimoine mis au jour	Le « tableau des priorités » permet de mesurer l'importance du retard pris dans le cadre des travaux post-fouilles. En revanche, il ne contient pas de critères objectifs sur lesquels se baser pour effectuer une priorisation.	Poursuivre la révision du tableau relatif aux études post-fouilles et le transformer en véritable outil d'aide à la planification.
Valorisation du patrimoine mis au jour	Une note méthodologique récente, préparée par la DST en collaboration avec les directions zonales, propose d'établir un processus de priorisation des projets de publication, qui permettrait d'actualiser le tableau et de définir des critères de sélection.	Mettre en œuvre et évaluer le processus de priorisation défini récemment.

Points audités	Constatations	Recommandations
Valorisation du patrimoine mis au jour	L'Awap souhaite sélectionner une trentaine de sites du « tableau des priorités » pour apporter la garantie que le travail sera mené à son terme dans un délai raisonnable.	Prendre position quant au passif post-fouilles non prioritaire et communiquer la décision aux équipes.
Valorisation du patrimoine mis au jour	Les prestataires extérieurs à l'Awap ne sont pas soumis aux contraintes de planification et mettent parfois beaucoup de temps pour réaliser les analyses qui leur sont demandées.	Revoir les conventions conclues avec les institutions scientifiques externes afin de permettre une meilleure maîtrise des délais.
Valorisation du patrimoine mis au jour	La sortie de la Chronique de l'archéologie wallonne a pris du retard. Elle est d'abord diffusée sous forme papier, payante, puis mise en ligne et téléchargeable gratuitement via le site internet de l'Awap. La version papier se vend mal tandis que la version numérique est fréquemment consultée.	Combler le retard pris dans la publication de la Chronique de l'archéologie wallonne et envisager la numérisation complète de la collection.
Valorisation du patrimoine mis au jour	La DPP ne dispose pas de données de suivi des délais de publication des manuscrits remis par les archéologues.	<p>Monitorer les délais entre le dépôt des manuscrits et l'édition des ouvrages.</p> <p>Analyser les causes des retards et, en concertation avec les équipes, y remédier.</p>
Valorisation du patrimoine mis au jour	La procédure écrite de relecture décrivant les différents passages entre rédacteurs puis graphistes et relecteurs n'a pas été approuvée.	Valider, diffuser et faire appliquer une procédure de relecture.
Valorisation du patrimoine mis au jour	Les ouvrages ayant trait à l'archéologie se vendent mal : en 2020, le produit de la vente de la collection « Études et Documents – Archéologie » ne s'élevait qu'à 2.078 euros pour 96 exemplaires.	Faciliter l'achat des publications reprises au catalogue par la création d'une page internet de vente directe des ouvrages et rendre possible la commande en ligne d'articles.
Valorisation du patrimoine mis au jour	En juin 2020, l'Awap a identifié 69 dépôts de biens archéologiques dans une liste non exhaustive. En octobre 2021, cinq institutions disposaient d'un agrément valide.	<p>Mettre à jour l'inventaire des institutions soumises à la réglementation sur les dépôts archéologiques.</p> <p>Augmenter sensiblement le nombre d'agréments octroyés.</p>
Valorisation du patrimoine mis au jour	En raison de l'évolution des connaissances scientifiques sur la conservation des biens archéologiques, des modifications climatiques et de la plus grande pollution des sols, l'Awap estime que les normes actuelles ne permettent plus une conservation optimale et qu'il faut donc les rendre plus précises et plus strictes.	Adapter dans le Copat les normes de conservation des différents matériaux.

Points audités	Constatations	Recommandations
Valorisation du patrimoine mis au jour	La DST estime que, sur le matériel qui avait été traité jusqu'à mi-octobre 2021, environ 1 % des collections avait été perdu.	Établir un bilan précis des opérations de sauvetage effectuées sur le matériel inondé.
Valorisation du patrimoine mis au jour	Un centre de conservation nécessite des locaux spécifiques, disponibles pour un long terme, modulables, climatisés, sécurisés et peu énergivores.	Rechercher d'urgence une nouvelle localisation pour le CCE et envisager de le faire évoluer en pôle conservatoire du patrimoine. Étudier, après évaluation des besoins, les avantages et inconvénients respectifs d'une construction ou d'une location à long terme.
Valorisation du patrimoine mis au jour	Aucun des 22 dépôts de biens archéologiques recensés à l'Awap ne respecte totalement les normes d'agrément de dépôt de biens archéologiques.	Mettre les espaces de conservation situés dans les directions zonales dans les conditions leur permettant d'obtenir leur agrément comme dépôts de biens archéologiques.
Valorisation du patrimoine mis au jour	En DZO, le SPW a vendu en août 2021 le site des Casemates à Mons et a programmé la mise en vente d'un autre site de conservation, de nettoyage et d'études.	Relocaliser au mieux les activités exercées dans les dépôts de la DZO mis en vente par le SPW.
Octroi des subventions	Les fiches-projets et les rapports prospectifs sont de qualité inégale. Le fait de ne pas respecter le schéma demandé est sans conséquence et aucune remarque n'est formulée au demandeur par l'Awap.	Intensifier la standardisation des fiches-projets et des rapports prospectifs afin d'en faciliter le travail d'analyse et de suivi.
Octroi des subventions	Une partie des dossiers contrôlés montre un décalage entre la période de réalisation des actions subsidiées et la notification du subside, cette dernière étant effectuée alors que la période d'éligibilité du subside était déjà entamée.	Veiller à ce que les décisions d'octroi précèdent le début de la période d'éligibilité des dépenses.
Octroi des subventions	Un travail de simplification est en cours depuis le début de l'année 2021 pour permettre un traitement des demandes qui assure, d'une part, la possibilité d'aligner la période d'éligibilité des subventions sur les années civiles et, d'autre part, de garantir que la décision d'octroi intervienne avant le début de cette période d'éligibilité.	Étudier la possibilité de faire correspondre ces périodes d'éligibilité aux années civiles.
Utilisation des subventions	Quelques dépenses ne correspondent pas au prescrit des arrêtés mais concourent à la réalisation des actions subsidiées.	Examiner si, au regard de la pratique, la liste des dépenses éligibles ou exclues est parfaitement pertinente.

Points audités	Constatations	Recommandations
Utilisation des subventions	Dans certains dossiers contrôlés, la ventilation budgétaire prévue n'a pas été respectée malgré l'absence de discussion et de décision formelle prise à ce sujet par le comité d'accompagnement.	Faire respecter les impositions liées aux modifications budgétaires.
Utilisation des subventions	Les avis des comités se limitent à une approbation globale, sans aucune précision, du rapport d'activités et du dossier justificatif des dépenses rendus par les bénéficiaires.	Rappeler leurs obligations aux membres des comités d'accompagnement et créer un modèle type de procès-verbal afin que leurs décisions soient actées de façon précise.
Utilisation des subventions	L'Awap ne vérifie pas si les bénéficiaires sont assujettis partiellement ou totalement à la TVA alors que ce facteur peut influencer le montant des dépenses présentées en justification de la subvention.	Étendre la vérification sur l'assujettissement à la TVA à l'ensemble des institutions subsidiées.
Utilisation des subventions	Lors de l'examen des dossiers, la Cour n'a trouvé aucun document attestant du fait que l'Awap vérifiait si la réglementation relative aux marchés publics était respectée.	Organiser et renforcer les contrôles relatifs au respect, par les bénéficiaires, de la réglementation relative aux marchés publics. Joindre les rapports de contrôle aux dossiers de liquidation.
Utilisation des subventions	Les délais de justification de l'utilisation des subsides ne sont pas systématiquement respectés et aucune sanction n'est appliquée.	Effectuer les rappels prévus dans les arrêtés d'octroi afin que les délais imposés pour justifier l'emploi des subventions soient respectés et, le cas échéant, appliquer les sanctions prévues. Tenir attachement dans les dossiers des rappels effectués.

Réponse de la ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge des Allocations familiales, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière



VALERIE DE BUE
MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE L'INFORMATIQUE,
DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, EN CHARGE DES
ALLOCATIONS FAMILIALES, DU TOURISME, DU PATRIMOINE
ET DE LA SECURITE ROUTIERE
G O U V E R N E M E N T W A L L O N

Jambes, le

25 MAR. 2022

Monsieur Luc RIGAUX
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

COUR DES COMPTES

Nos Réf. : 220318-E/20220310/000954/VDB/JMG/VK/AG
Vos Réf. : F8-3.726.268-L4 du 9 mars 2022
Personne de contact : Alain GUILLAUME
E.mail : alain.guillaume@gov.wallonie.be

OBJET : Audit relatif à l'archéologie en Région wallonne

Monsieur le Président,
Monsieur le Greffier,
Cher Monsieur Rigaux,

Votre projet de rapport de suivi d'audit m'est bien parvenu et il a retenu toute mon attention.

Au point 1.5.4, il fait état des échanges qui ont eu lieu entre la Cour des Comptes et l'Agence wallonne du Patrimoine à l'issue de la procédure. Dans sa réaction du 28 février 2022, l'AWaP semble avoir indiqué que le suivi d'audit était en très grande partie conforme à la situation réelle. Je partage ce sentiment.

Quelques éléments peuvent être précisés ou complétés.

Le point 2.1.3 aborde la question du retrait de l'accès au Gesper pour les services du patrimoine. La justification officielle relève du respect du RGPD. En effet, dans sa version actuelle, l'application ne permet pas d'effectuer les tris nécessaires pour protéger les données privées contenues dans la base de données. La solution à ce problème est d'ordre technique mais dépend d'une décision de développement informatique qui relève de l'Aménagement du Territoire, avec lequel une synergie est recherchée.

Au point 2.2, il est écrit que l'avantage des opérations d'archéologie préventive est, par essence, qu'elles sont planifiables tant pour les services d'archéologie que pour les maîtres d'œuvre d'un chantier. La réalité n'est pas aussi tranchée, ce que démontrent les points 2.2.2, qui précise que les aménageurs ont la maîtrise sur le démarrage et le tempo du chantier, et 2.2.2.4, qui insiste sur le fait que l'agenda est maîtrisé par l'aménageur qui peut toujours postposer ou annuler un chantier. Les conséquences en termes de planification sont réelles pour l'AWaP, chaque départ de chantier étant susceptible de report ou d'annulation de dernière minute, indépendamment de la planification et des ressources internes disponibles.

Au point 2.2.2.4, le projet de rapport constate que la PSM ne prend pas en compte l'arriéré en matière de post-fouilles. Consciente de ce problème, l'AWaP a intégré la réalisation de post-fouilles prioritaires relatifs au passif dans la version 2022. Cette nouvelle façon de faire tient compte des remarques formulées par la Cour et doit permettre de contrôler le risque de perturber la mise en œuvre du planning.

Quant à la sélection des chantiers, le projet de rapport indique que l'AWaP procède en tenant essentiellement compte de la disponibilité de son personnel et de ses contraintes budgétaires. Il n'est pas inutile de compléter cette information en rappelant ici que le point de départ de toute sélection revient à produire une fiche de cadrage qui reprend les informations qui justifient les fouilles, notamment leur intérêt scientifique – ce qui constitue la base de toute démarche archéologique.

Au point 2.3.2, le rapport mentionne une note méthodologique destinée à réviser le « Tableau des Priorités ». Elle concerne plus précisément les processus d'études et de publication et a été rédigée par la DCO, en collaboration avec la DST. Communiquée en interne le 29 novembre 2021, sa mise en œuvre a été enclenchée. L'étape 1, en phase finale, consiste à sélectionner individuellement les sites qui seront priorisés. Dans les prochaines semaines, l'AWaP pourra passer aux phases opérationnelles.

Le point 2.3.3 établit un parallèle entre les retards liés aux post-fouilles et ceux qui concernent les publications. « *De la même manière que pour le post-fouille, ce retard se creuse chaque année un peu plus à l'occasion de la découverte et de l'exploration de nouveaux sites* ». Depuis cette année, la PSM intègre systématiquement le post-fouille à l'issue de l'opération de terrain. A terme, cette mesure doit permettre de gommer le lien qui est fait ici entre les deux thématiques.

Concernant plus particulièrement les retards de publication de la CAW, le volume 29 qui est consacré aux opérations 2020 vient d'être diffusé en ce mois de mars 2022. Les équipes travaillent actuellement à la rédaction du volume 2021. Ce timing peut désormais être assimilé à un rythme de travail normal et adapté. Chaque publication fait désormais l'objet d'une évaluation destinée à déterminer s'il est préférable de d'éditer en version numérique ou non. Dans le futur, ce sera le cas pour la CAW.

Le point 4 – les conclusions générales – revient sur différentes situations qui restent problématiques. Le projet de rapport fait lui-même le point sur toute une série de mesures qui ont déjà été adoptées par l'AWaP en parallèle à la conduite de l'audit. Je constate également que la PSM 2022 apporte quelques réponses complémentaires. Enfin, je rappelle que ces deux dernières années ont été consacrées à une analyse détaillée de la situation existante dans le cadre de la révision du CoPat que j'ai entreprise. Concernant les questions relatives aux aspects législatifs, des adaptations ont été proposées dans l'avant-projet de décret relatif au Code du patrimoine que je viens de déposer devant le Gouvernement (adoption en première lecture à la date du 17 février 2022).

Pour conclure, en revenant au point 1.5.4, le projet rapporte que l'AWaP s'est engagée à élaborer un plan d'actions consécutif à l'audit à partir du 2^e semestre 2022. Je veillerai à en effectuer le suivi.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, Monsieur le Greffier, cher Monsieur Rigaux, à l'assurance de ma meilleure considération.


Valérie DE BUE

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL

D/2022/1128/20

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be