

2

La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur

PRÉSENTATION

L'archéologie préventive, qui relève d'une mission de service public, a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, la détection, la conservation ou la sauvegarde des éléments du patrimoine archéologique susceptibles d'être affectés par des travaux d'aménagement publics ou privés. Elle se distingue de l'archéologie programmée par le fait qu'elle intervient dans des délais contraints préalablement à l'engagement de travaux ayant un impact sur le sous-sol.

La France possède dans ce domaine un dispositif institutionnel d'ensemble, défini par le législateur en 2001 et en 2003⁴⁰⁰. L'État y joue un rôle essentiel, notamment en prescrivant les diagnostics préalables et les fouilles, en agréant les opérateurs publics ou privés chargés de les réaliser, en exerçant un contrôle scientifique de leur travail, en sanctionnant leurs éventuels manquements et en assurant le financement d'une partie des activités du secteur.

⁴⁰⁰ La loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive a organisé l'archéologie préventive en France, procédé à la transformation de l'Association pour les fouilles archéologiques préventives (AFAN) en un établissement public, l'INRAP, et instauré une source de financement nouvelle, la redevance d'archéologie préventive. Elle a été modifiée par la loi du 1^{er} août 2003, modifiant la loi précitée et dont l'objet principal était d'ouvrir l'archéologie préventive à d'autres opérateurs.

Issu en 2002 d'une structure associative, l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) est un établissement public à caractère administratif qui a pour mission de réaliser des opérations de diagnostic et de fouille archéologique préventive conformément aux prescriptions de l'État, et d'assurer l'exploitation scientifique des opérations et la diffusion de leurs résultats. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la culture et de la recherche.

Depuis 2003, l'INRAP n'a plus le monopole de la réalisation des diagnostics, qu'il partage avec les services agréés des collectivités territoriales, ni celui des opérations de fouille préventive, désormais placées sous la maîtrise d'ouvrage des aménageurs : ceux-ci peuvent les confier à toute autre personne publique ou privée dont la compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'État. L'INRAP n'en reste pas moins l'opérateur le plus important et le seul qui couvre la totalité du spectre des activités de l'archéologie préventive, sur l'ensemble du territoire national. Il compte environ 2 000 salariés et dispose d'un budget de quelque 160 M€. Il a réalisé en 2014 1 668 diagnostics et 222 fouilles.

En 2012, l'INRAP a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes portant sur les comptes et la gestion de ses dix premières années de fonctionnement (2002-2011).

Le 6 juin 2013, la Cour a adressé un référé⁴⁰¹ aux deux ministres de tutelle de l'établissement. Elle observait que les mesures nécessaires n'avaient pas été prises pour accompagner la transition vers une situation concurrentielle à partir de 2003 et assurer à l'établissement un financement stable adapté à ses missions. Elle relevait aussi de lourds dysfonctionnements dans la gestion de l'INRAP.

Considérant que la pérennité du modèle d'organisation de l'archéologie préventive en France était en cause, la Cour appelait à mettre en œuvre des réformes structurelles majeures et formulait, à cet effet, cinq séries d'orientations, relatives au modèle de financement de l'établissement, à l'exercice de la tutelle, à l'encadrement et au financement de la recherche archéologique, à l'évolution du cadre

⁴⁰¹ Cour des comptes, *Référé, L'Institut national de recherches archéologiques préventives*, juin 2013, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

concurrentiel de l'archéologie préventive et à la gestion interne de l'INRAP.

Deux ans et demi plus tard, la Cour constate que l'État a tardé à prendre les mesures qui relevaient de sa compétence et qui auraient permis de mieux réguler le secteur (I). Elle relève aussi que l'INRAP a certes réalisé des progrès dans sa gestion interne, mais qu'il lui reste à engager des réformes plus profondes afin d'améliorer sa productivité dans un contexte marqué par une concurrence accrue et un contexte économique difficile (II).

I - L'État a tardé à prendre les mesures indispensables au bon fonctionnement de l'archéologie préventive

A - Des retards dans la définition d'une politique publique de l'archéologie préventive

La période récente a davantage été marquée par la production de rapports sur l'archéologie préventive à la demande du ministère de la culture et de la communication (Livre blanc en 2013, enquête nationale de l'inspection des patrimoines en 2014, rapport parlementaire en 2015) que par les réformes ou décisions propres à concrétiser les intentions dont le ministère avait fait part dans sa réponse au référé de la Cour.

1 - Une programmation nationale de la recherche archéologique toujours en attente

Alors que le nouveau contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'État et l'INRAP pour la période 2015-2017 cherche à encadrer l'activité de l'établissement pour les années à venir, ce dernier n'est pas réellement en mesure d'insérer ses activités opérationnelles (diagnostics, fouilles, recherche notamment) dans une politique archéologique nationale, faute de priorités claires définies par l'État.

Le Livre blanc de l'archéologie préventive de mars 2013 relève, à cet égard, que « les différents acteurs se réfèrent aujourd'hui à une programmation publiée en 2002 qui n'a (...) pas été mise à jour depuis l'entrée en vigueur de la loi de l'archéologie préventive » et que « cette « programmation » est en fait une nomenclature issue de la programmation de 1994 ». Outre son ancienneté, le nombre très élevé de programmes prioritaires (32) ne permet pas de considérer la programmation actuelle comme un document susceptible d'orienter la recherche archéologique, en France, et la politique de prescription de l'État.

Une nouvelle programmation nationale de la recherche archéologique, qui devrait compter 16 orientations, a été préparée au cours des dernières années par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA)⁴⁰². Annoncée par la ministre de la culture et de la communication pour la fin 2013 dans sa réponse au référé de la Cour, elle a été adoptée par le CNRA le 26 novembre 2015, mais n'a pas encore été rendue publique.

2 - Une politique de prescription insuffisamment harmonisée

Dans son référé, la Cour relevait que les prescriptions de diagnostics et de fouilles édictées par l'État étaient soumises à des pratiques très variables selon les régions. Le Livre blanc de l'archéologie préventive soulignait au même moment « les fortes disparités dans la manière dont les services régionaux d'archéologie (SRA) des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) prescrivent les diagnostics et les fouilles, sur le degré de précision des cahiers des charges scientifiques, sur les exigences en termes de moyens à mettre en œuvre... ».

En réponse, le ministère de la culture et de la communication annonçait des mesures de clarification et d'harmonisation du contenu des décisions et des cahiers des charges relatifs aux prescriptions d'opérations archéologiques (diagnostics et fouilles préventives), afin de parvenir à un même niveau de précision et d'exigence sur l'ensemble du territoire. De

⁴⁰² Instance consultative présidée par le ministre chargé de la culture, le CNRA a un rôle général d'orientation de la recherche archéologique (objectifs, priorités, principes, méthodes, normes) qu'elle soit programmée ou préventive.

ces documents dépendent en effet les moyens à engager et le coût des opérations. Une circulaire aux préfets de région devait être prise à cette fin en veillant à laisser une marge d'appréciation suffisante aux opérateurs (INRAP, services archéologiques des collectivités territoriales, organismes privés, associatifs ou commerciaux) pour proposer des projets scientifiques d'intervention détaillés.

La circulaire annoncée en 2013 n'ayant été prise que le 26 novembre 2015, rien ne permet de garantir que les disparités de situation précédemment observées ont cessé.

3 - Des mesures destinées à garantir le libre jeu de la concurrence en matière de fouilles préventives qui restent à prendre

L'État joue un rôle essentiel de régulateur du secteur des fouilles préventives ouvert à la concurrence depuis 2003.

La diversité des opérateurs de l'archéologie préventive

Mi-2015, outre l'INRAP, 77 prestataires étaient agréés pour réaliser les diagnostics et/ou les fouilles :

- 60 services créés par des collectivités territoriales (communes, départements ou groupements de collectivités) employant quelque mille agents ;
- 17 opérateurs privés présentant des statuts (associatif, commercial), un champ d'activité et un chiffre d'affaires très variables ; ils comptent au total environ 500 salariés.

L'INRAP (près de 2 000 ETPT) représentait en 2013 environ la moitié du marché des fouilles préventives et les opérateurs privés de l'ordre d'un tiers, le solde revenant aux collectivités territoriales.

2013 (dernières données disponibles)	INRAP	Collectivités territoriales	Opérateurs privés
Nombre de fouilles réalisées	47,9 %	19,0 %	33,1 %
Surface fouillée	51,6 %	17,1 %	31,3 %

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture et de la communication

Considérant que des actions étaient « nécessaires de manière urgente pour garantir le respect du libre jeu de la concurrence et préserver le niveau de qualité scientifique des opérations de fouilles », la Cour invitait en 2013 le ministère de la culture et de la communication à mettre en place « des garde-fous (...) afin de garantir la conformité de toutes les opérations conduites sur le territoire national aux cahiers des charges scientifiques ».

Ces garde-fous n'ont toujours pas été mis en place. Le ministère n'a pas édicté de guide de bonne conduite pour la passation des marchés de fouilles d'archéologie préventive ni arrêté de normes en matière d'établissement des devis. Quant aux autres mesures annoncées dans la réponse du ministère au référé, visant à renforcer les moyens donnés aux services de l'État pour s'assurer de la qualité scientifique des opérateurs privés et de leurs projets d'intervention dans le cadre de fouilles préventives, elles ont vu leur mise en œuvre retardée.

Elles sont toutefois incluses dans le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine déposé le 8 juillet 2015 à l'Assemblée nationale et en cours d'examen au Parlement. L'une d'elles prévoit que l'aménageur privé ou public transmette aux services de l'État, avant la réalisation des fouilles préventives et le choix de l'opérateur chargé de les réaliser, l'ensemble des projets scientifiques d'intervention présentés par les opérateurs afin de vérifier leur conformité aux prescriptions. Une autre mesure vise à renforcer les conditions d'agrément des opérateurs.

Ces dispositions vont dans la bonne direction mais leur efficacité dépendra largement de l'usage que les services de l'État feront de leurs pouvoirs ainsi accrus, alors que l'exercice effectif de leur mission de contrôle et de sanction soulève déjà des interrogations. Selon le ministère, « le travail de contrôle en amont » a permis d'obtenir des opérateurs qu'ils se conforment aux prescriptions de ses services, sans qu'il ait été nécessaire de mettre en œuvre les dispositions coercitives figurant actuellement dans le code du patrimoine⁴⁰³. À cet égard, il convient de rappeler que le Livre blanc de 2013 soulignait « l'insuffisance des capacités de contrôle et d'évaluation scientifique des DRAC-SRA ».

⁴⁰³ Les articles L. 531-6 et R. 523-61 du code du patrimoine confèrent un certain nombre de pouvoirs à l'État en cas de non-respect par les opérateurs des observations et instructions du représentant de l'État : mises en demeure, désignation d'un nouveau responsable scientifique, retrait d'autorisation de fouilles.

Si le renforcement des règles propres à garantir le libre jeu de la concurrence entre opérateurs constitue une priorité, la Cour appelait aussi dans son référé à un développement des partenariats de l'INRAP avec les autres acteurs de l'archéologie préventive « pour faciliter à moyen terme la mutualisation des coûts et le partage des compétences ». Le ministère de la culture et de la communication estimait dans sa réponse que, loin de représenter des concurrents de l'INRAP, les services d'archéologie préventive créés par de nombreuses collectivités territoriales constituaient « de solides partenaires du service public de l'archéologie, souvent dotés de moyens exemplaires, animés par des archéologues reconnus au sein de la profession et à même d'apporter un soutien et une expertise scientifique ». Les conventions-cadres signées par l'INRAP et ces services se sont certes multipliées, augurant de relations plus fécondes, mais il n'en est pas résulté jusqu'ici de réalisations réellement significatives : sur quinze dossiers d'intervention conjointe présentés, seuls cinq ont été finalement retenus par les aménageurs en 2014.

4 - Des incertitudes sur le périmètre et le financement de la recherche scientifique

La Cour posait en 2013 l'alternative suivante : soit les activités de service public de l'INRAP, dont la recherche, constituent une variable d'ajustement qui compense les fluctuations des activités opérationnelles prescrites (diagnostics et fouilles), soit la mission de recherche est considérée comme un aboutissement logique et nécessaire des activités opérationnelles, et il importe alors de conditionner son développement à une diversification de ses sources de financement, impliquant en particulier la participation budgétaire directe du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les activités de recherche « post-fouilles » de l'INRAP se sont développées depuis 2012 pour atteindre un niveau proche de 10 % de son activité alors que le caractère erratique du produit de la redevance prévue à cet effet ne permettait pas d'en garantir le financement. Tout en s'impliquant dans le contrat d'objectifs et de performance, le ministère chargé de la recherche n'a pas alloué de moyens budgétaires à cet établissement, considérant qu'il n'a pas le statut d'établissement de recherche. Il s'ensuit qu'en l'absence de financements *ad hoc* significatifs, le développement des activités de recherche scientifique risque de se faire aux dépens des diagnostics et des fouilles.

La Cour observe à cet égard qu'au cours des dernières années, les activités scientifiques post-fouilles se sont multipliées alors que l'établissement accusait des retards persistants dans la publication des rapports d'opérations, qui participe de la première de ses missions.

B - Une réforme tardive du financement des activités de service public face à une situation dégradée

Le financement de l'INRAP est assuré par les recettes tirées des activités de fouille préventive qui sont à la charge des aménageurs, par une partie du produit de la redevance d'archéologie préventive (RAP) censée financer ses missions non lucratives⁴⁰⁴ et par des subventions complémentaires du ministère de la culture et de la communication. Les principales difficultés observées par la Cour lors de son dernier contrôle concernaient la RAP ; elles se sont accrues depuis lors.

La redevance d'archéologie préventive (RAP)

La RAP, créée par la loi du 17 janvier 2001 et réformée à de nombreuses reprises depuis, répond au principe de « l'aménageur-payeur ». Acquittée par les personnes publiques ou privées qui prévoient de réaliser des opérations affectant le sous-sol, elle n'est pas une redevance pour services rendus mais une imposition de toute nature.

La loi du 1^{er} août 2003 a réparti les attributions relatives à la liquidation et à l'ordonnancement de la RAP en deux « filières » distinctes : la filière « urbanisme », qui repose sur les directions départementales des territoires (DDT), concerne les travaux et aménagements affectant le sous-sol lorsqu'ils sont soumis à autorisation (telle que permis de construire ou d'aménager) ou à déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ; la filière « culture », qui relève des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), concerne les travaux et aménagements affectant le sous-sol lorsque ceux-ci donnent lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement, ainsi que tous les autres projets d'affouillement lorsqu'ils nécessitent une déclaration administrative préalable.

⁴⁰⁴ Diagnostics, exploitation scientifique des opérations et diffusion de leurs résultats, activités de valorisation, actions éducatives.

Outre 3 % revenant à l'État au titre des frais de gestion et de recouvrement, le produit de la RAP est directement affecté :

- pour 30 % au Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), géré par l'INRAP pour le compte de l'État dans le cadre d'un budget annexe, dont l'objet est d'aider certaines catégories d'aménageurs à financer le coût des fouilles archéologiques prescrites par l'État ;
- pour 67 % à l'INRAP ou aux collectivités territoriales qui disposent d'un service d'archéologie préventive agréé et assurent une compétence générale dans leur ressort.

1 - Des dysfonctionnements persistants qui ont lourdement affecté le rendement de la RAP

La réforme de la RAP gérée par la « filière urbanisme » et adossée depuis 2012 à la taxe d'aménagement alors créée devait se traduire par une amélioration des modalités de sa liquidation et un rendement accru. Toutefois, les difficultés techniques occasionnées par cette réforme ont empêché ou fortement limité la perception de la RAP en 2013 et 2014. Certaines ont été résolues ; d'autres demeurent. Il est ainsi impossible aux services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'affecter directement le produit de la RAP à un destinataire précis (INRAP ou collectivités territoriales), faute de mention sur les titres de recette.

Ces problèmes ont eu pour conséquence une évolution erratique du rendement de la RAP : 88 M€ en 2011, 78,6 M€ en 2012, seulement 44,4 M€ en 2013 et 81,9 M€ en 2014, alors que le rendement jugé par l'État nécessaire au financement des activités non lucratives de l'archéologie préventive est évalué à 120 M€.

2 - Des mesures d'urgence insuffisantes

Fin 2011, l'État a débloqué 60 M€ pour doter l'INRAP de fonds propres et lui allouer, ainsi qu'au FNAP, une aide exceptionnelle dans l'attente des effets de la réforme de la RAP. Ces mesures n'ont pas suffi à stabiliser durablement la situation.

Au cours de la période 2012-2014, alors que la RAP était censée pourvoir intégralement au financement des activités non lucratives de l'archéologie préventive, l'État a été contraint de verser un total de 114 M€ à l'INRAP et au FNAP sous la forme de nouvelles subventions exceptionnelles. Ces opérations, relevées chaque année par la Cour dans le cadre des notes d'exécution budgétaire, ont compliqué la gestion par le ministère des crédits de la mission *Culture*. Elles n'ont pas permis à l'INRAP de mettre en place une saine gestion financière, ses résultats annuels⁴⁰⁵ étant rendus en partie artificiels par l'importance des aides exceptionnelles et les fréquents reports de paiement des fournisseurs auxquels le contraint l'insuffisance récurrente de sa trésorerie. Le FNAP a connu lui aussi des difficultés sérieuses de gestion du fait des décisions de l'État d'engager de 2012 à 2014, au titre des aides aux aménageurs prévues par la loi, des dépenses d'un montant supérieur (106,2 M€) à celui des recettes disponibles (73,6 M€) et de réaliser, en outre, des reports de charges sur les exercices suivants en retardant le versement de certaines aides et subventions accordées.

Ces difficultés ont aussi incité l'État à accorder en loi de finances initiale pour 2015 une subvention de 5 M€ à l'INRAP pour compenser, de manière forfaitaire, une partie de ses sujétions de service public qui ne pouvaient être financées par la RAP, notamment l'obligation pour l'établissement d'être présent sur l'ensemble du territoire national et de se substituer à tout opérateur public ou privé défaillant. Cette subvention a été revue à la hausse pour 2016 (7,5 M€), sans justification des calculs qui y ont conduit.

3 - Une réforme majeure du modèle de financement mise en œuvre en 2016

Face à la persistance de ces déséquilibres, la question posée par le référé demeurait en 2015 : soit les activités de service public (diagnostics, recherche et valorisation scientifiques) sont financées par le produit de la taxe affectée et leur niveau doit alors être corrélé au produit estimé de la taxe, soit une telle régulation de l'activité d'archéologie préventive par les moyens apparaît contraire aux objectifs scientifiques de la discipline et le financement de ces activités ne doit plus être assuré par la seule RAP.

⁴⁰⁵ Soit + 9,26 M€ en 2012, + 1,38 M€ en 2013 et - 1,69 M€ en 2014.

Alors que l'État a longtemps réaffirmé son choix en faveur de la première option, notamment dans sa réponse au référé, la loi de finances initiale pour 2016 entérine un changement de modèle de financement avec la « budgétisation » de la RAP. Cette solution consiste à inscrire dans la loi de finances le produit de la RAP, ainsi que le montant des crédits budgétaires alloués par l'État aux missions de service public de l'archéologie préventive.

Si cette réforme présente notamment l'inconvénient de répercuter sur le déficit budgétaire l'écart qui pourrait persister entre la dotation allouée à l'archéologie préventive et le montant perçu de la RAP, elle offre l'avantage de mettre fin à l'incertitude sur les ressources de l'INRAP. Toutefois, les conditions de sa mise en œuvre sont déterminantes, afin d'éviter le retour aux errements financiers de la dernière décennie.

S'agissant des modalités de financement des diagnostics, deux options sont envisageables.

Une première option, qui semble garantir une plus grande efficacité de la dépense, consiste pour l'État à financer au cas par cas les diagnostics effectivement réalisés sur la base de barèmes tenant compte de leur diversité. Étudiée par le ministère de la culture et de la communication en 2012, elle a été finalement abandonnée en raison de l'opposition de certains opérateurs à son principe et de la difficulté à établir de tels barèmes pour certains types de diagnostics. Elle mériterait certainement d'être réétudiée.

Une seconde option consiste à verser aux opérateurs (INRAP et collectivités territoriales disposant d'un service archéologique) une dotation globale annuelle à partir de laquelle ceux-ci assurent eux-mêmes le financement des dépenses liées à la réalisation des diagnostics. Elle implique une coordination efficace entre l'État et les opérateurs afin que le niveau des prescriptions décidé par les services de celui-ci soit cohérent avec les dotations financières allouées à ceux-là. Elle nécessite aussi de la part des opérateurs des engagements précis en termes de maîtrise du coût de réalisation des diagnostics.

À cet égard, l'INRAP doit remédier aux difficultés rencontrées de 2011 à 2014 pour tenir ses objectifs en termes de productivité dans la réalisation des diagnostics. S'il n'y a pas lieu de mettre en doute les justifications données par l'INRAP liées à une modification de la nature des diagnostics⁴⁰⁶, les écarts par rapport aux objectifs annuels fixés témoignent d'une anticipation insuffisante de cette évolution. Par ailleurs, des différences importantes apparaissent d'une région à l'autre, dans les moyens mobilisés pour réaliser les diagnostics⁴⁰⁷ : en 2014, alors qu'un diagnostic nécessitait en moyenne 6 jours/homme par hectare en Champagne-Ardenne, 6,9 jours en Franche-Comté ou 7 jours en Basse-Normandie, ce même ratio atteignait 15,3 en Bourgogne, 16,2 en Poitou-Charentes et 17 jours en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

S'agissant du montant de la dotation, fixé pour 2016 à 118 M€, l'État devra, chaque année, être en mesure d'en ajuster le niveau aux prévisions concernant la conjoncture dans le secteur de la construction et aux capacités des opérateurs agréés pour réaliser les diagnostics.

II - L'INRAP ne s'est pas suffisamment adapté aux évolutions du secteur

Compte tenu de ses missions de service public et de son financement alors exclusivement public, l'INRAP a été érigé, lors de sa création début 2002, en établissement public de recherche à caractère administratif. Ce statut n'a pas été modifié en 2003 lors de l'ouverture d'une partie de ses activités – les fouilles préventives – à la concurrence.

Au cours des dernières années, l'INRAP a été confronté à une évolution notable du secteur de l'archéologie préventive. Il a réalisé des efforts de modernisation, mais des réformes majeures restent à engager.

⁴⁰⁶ La diminution des surfaces faisant l'objet d'un diagnostic, qui limite les économies d'échelle, et le changement de nature des diagnostics, moins nombreux en zone rurale et dans le cadre de grands investissements (autoroutes, voies ferroviaires), mais plus nombreux en zone urbaine où ils sont plus complexes et donc plus coûteux à réaliser.

⁴⁰⁷ Ils peuvent s'expliquer par la spécificité de certaines opérations, par les exigences parfois différentes des services de l'État, mais aussi par la productivité inégale des services territoriaux de l'INRAP.

A - Un contexte en évolution

1 - Un marché moins porteur pour l'INRAP

Le ralentissement de l'activité économique depuis 2008 s'est traduit par une diminution moyenne d'environ 15 % du nombre de dossiers d'aménagement reçus par les services régionaux d'archéologie des DRAC, à l'exception d'un rebond observé en 2012. Si le nombre de diagnostics prescrits par les services de l'État s'est maintenu en 2011 et 2012 à un niveau proche de celui observé avant 2008, il a chuté d'environ 10 % en 2013 pour se stabiliser à ce niveau en 2014. Le nombre de fouilles a connu une évolution d'ampleur comparable avec, de surcroît, une forte baisse de la surface moyenne fouillée. La diminution ou pause dans le lancement de grands travaux (autoroutes, lignes à grande vitesse, gazoducs, etc.) qui occasionnaient des fouilles préventives d'envergure dont l'essentiel revenait à l'INRAP a concouru, pour une part notable, à cette rétractation du marché des fouilles.

Ces évolutions générales du secteur de l'archéologie préventive ont entraîné une baisse de l'activité de l'INRAP, en 2013, mais plus encore en 2014, comme le montre le tableau n° 1. Ses interventions dans le cadre de grands travaux ont également fortement chuté, de 1 932 hectares sondés en 2012 à seulement 166 hectares en 2014.

Tableau n° 1 : évolution des trois principales activités de l'INRAP

		2011	2012	2013	2014
Diagnostiques	Nombre annuel	1 827	1 865	1 786	1 752
	Nombre de jours de travail*	74 937	75 662	71 581	67 491
Fouilles préventives	Nombre annuel	224	285	261	222
	Nombre de jours de travail*	170 197	193 815	182 276	150 732
Recherche	Nombre de jours de travail*	16 913	19 198	20 364	24 082
Ensemble des activités	Nombre de jours de travail*	268 179	294 544	287 100	251 276

Source : Cour des comptes

*Jours consacrés à des missions opérationnelles

2 - Des mesures d'adaptation limitées

Face à la baisse des activités de son cœur de métier (diagnostics et fouilles préventives), l'INRAP a opéré le redéploiement d'une partie de ses moyens au profit des activités de recherche, de valorisation et de conseil. Cet ajustement s'est traduit, de 2011 à 2014, par une baisse du nombre de rapports de diagnostics (- 8,9 %) et de fouilles (- 10,1 %) établis. L'établissement a aussi réduit son recours à des contrats à durée déterminée pour adapter sa capacité opérationnelle au niveau d'activité. Il a enfin cherché à adapter ses prix pour faire face à la concurrence, puisqu'il a limité à 5,65 % en quatre ans (2009-2013) l'augmentation de ses tarifs à l'hectare pour les opérations de fouilles, ce qui représente en réalité une légère baisse réelle en euros constants. Pour méritoire que soit cet effort, il s'est avéré insuffisant puisque, dans le même temps, les opérateurs privés baissaient leurs tarifs de 37,5 %. Il convient toutefois de relever que l'INRAP et les services des collectivités territoriales ne sont pas éligibles au « crédit impôt recherche » alors que les opérateurs privés de l'archéologie préventive peuvent, à ce jour, bénéficier de cette mesure de réduction d'impôt et que le caractère plus ou moins complexe des travaux de fouilles réalisés peut contribuer, dans une mesure qui reste à apprécier, aux écarts de prix observés.

3 - Des positions en recul face aux autres opérateurs

L'INRAP a maintenu ses positions s'agissant des diagnostics (environ 80 % des prescriptions lui reviennent), activité qui n'est ouverte qu'aux services archéologiques agréés des collectivités territoriales – ceux-ci ne couvrant qu'une partie limitée du territoire national.

En revanche, ses positions se sont dégradées dans le secteur des fouilles préventives, également soumis à la concurrence des opérateurs privés. La part du nombre de fouilles réalisées par l'INRAP est passée de 53,7 % en 2009 à 48 % en 2013, après avoir culminé à 56,7 % en 2010. Ce recul s'est effectué au profit des collectivités territoriales et des opérateurs privés dont les parts sont respectivement passées de 16,1 % à 19 % et de 30,2 % à 33,1 % durant la même période. Les données partielles disponibles pour 2014 montrent qu'en dépit d'un léger redressement, l'INRAP n'a pas retrouvé ses positions antérieures.

Tableau n° 2 : évolution du marché des fouilles préventives de 2009 à 2013 par type d'opérateur

		2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de fouilles réalisées	INRAP	197	247	235	280	245
	Collectivités territoriales	59	67	81	84	97
	Opérateurs privés	111	122	110	149	169
Superficie fouillée (en hectare)	INRAP	236	307	337	406	281
	Collectivités territoriales	85	74	73	70	93
	Opérateurs privés	105	99	146	144	170
Prix moyen facturé à l'hectare	INRAP	301 €	306 €	292 €	301 €	318 €
	Collectivités territoriales	218 €	225 €	298 €	228 €	278 €
	Opérateurs privés	368 €	331 €	228 €	226 €	230 €

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture et de la communication (estimation du prix moyen des fouilles réalisée sur la base des montants facturés à partir d'un échantillon représentant 93 % des fouilles effectuées de 2009 à 2013).

B - Des efforts récents de modernisation

À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait constaté de nombreuses faiblesses dans le pilotage et la gestion interne de l'INRAP qui tenaient pour l'essentiel à la difficulté de passer d'un statut associatif à celui d'organisme public. Depuis lors, l'établissement a accompli quelques progrès notables en se dotant d'outils de pilotage et de gestion.

1 - Un pilotage stratégique plus performant

La conclusion avec l'État d'un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2011-2013, prolongé d'un an par la suite, a donné à l'INRAP le cadre stratégique qui lui faisait défaut. Si les objectifs définis dans ce cadre n'ont pas tous été tenus, ils ont néanmoins fait l'objet d'indicateurs précis et d'un suivi annuel.

Adopté avec quelque retard, un nouveau contrat a été établi pour la période 2015-2017 autour de trois orientations stratégiques⁴⁰⁸. Par ailleurs, alors qu'aucune lettre de mission n'a été adressée par les ministres de tutelle au nouveau directeur général nommé en février 2013, le président du conseil d'administration nommé un an plus tard, en juin 2014, s'est, quant à lui, vu fixer des priorités par une lettre de mission du 7 juillet 2014. Cette pratique doit désormais être systématique. Enfin, à l'issue d'une démarche participative, un nouveau projet d'établissement, définissant les orientations stratégiques de l'établissement pour la période 2015-2020, a été adopté par le conseil d'administration de l'INRAP, le 3 décembre 2014.

2 - La mise en place de nouveaux outils de gestion

Dans le domaine financier, la comptabilité analytique de l'établissement a été améliorée et le déploiement du système d'information consacré à la gestion des opérations de diagnostic et de fouilles dans leurs différents aspects (planification des moyens, gestion budgétaire, suivi des temps passés) est en voie d'être achevé. Ces outils doivent permettre de distinguer, sur des bases objectives, les dépenses relevant des activités de service public de l'établissement, financées sur fonds publics, du coût de ses activités lucratives (principalement les fouilles) afin de ne pas fausser les conditions de la concurrence avec les autres opérateurs. La meilleure connaissance des coûts et du résultat net de chaque activité qui doit en résulter constitue en outre un levier important pour améliorer la gestion de l'établissement. Un contrôle interne comptable et budgétaire a aussi été progressivement mis en place. Enfin, la politique d'achat a été redéfinie avec un recours accru à des conventions-cadres. Fixé dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 à 70 %, l'objectif de progression de la part des achats réalisés selon cette procédure a été atteint dès la première année.

Dans le domaine immobilier, l'INRAP dispose désormais d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui offre un

⁴⁰⁸ Structurer et organiser la mission de recherche pour renforcer la vocation scientifique et culturelle de l'établissement ; adapter l'organisation pour développer la performance globale de l'établissement et la cohésion des agents ; agir avec les acteurs externes pour conforter la légitimité de l'INRAP dans l'exercice de ses missions de service public.

diagnostic détaillé de son parc et fixe des objectifs de gestion (renégociation de baux, conditions de réalisation d'opérations de relocalisation), toutefois peu ambitieux. L'établissement a aussi arrêté récemment un plan de rationalisation de l'organisation fonctionnelle de ses huit directions interrégionales (administration générale et soutien), qu'il reste à mettre en application.

En matière de ressources humaines, l'établissement s'est doté d'un règlement intérieur et a préparé un référentiel des métiers, en cours de concertation avec les organisations syndicales. L'évaluation professionnelle des agents a été mise en place même si elle ne concerne, à ce jour, que les personnels administratifs ; prévue depuis plusieurs années, son extension aux agents de la filière scientifique et technique – les plus nombreux – reste à réaliser. Afin de remédier aux insuffisances graves qui ont occasionné la réquisition récurrente de l'agent comptable par l'ordonnateur⁴⁰⁹ pour régler les frais de déplacement des agents, l'établissement a revu ses applications informatiques qui devraient être pleinement opérationnelles fin 2015. L'outil de paye qui a longtemps présenté des défaillances comparables, a également été amélioré. Les recommandations de la Cour ont donc été, dans ces domaines, suivies d'effets. Enfin, la Cour avait relevé le caractère contestable de la rémunération du président du conseil d'administration en l'absence de fonctions exécutives. Sa situation a été régularisée par l'octroi d'une indemnité de fonction sur la base d'une révision statutaire par un décret et un arrêté du 20 janvier 2015.

C - Des réformes plus profondes à mener

En dépit des progrès précédemment constatés, le bilan de la mise en œuvre par l'INRAP des recommandations du référé de la Cour est insuffisant dès lors que certaines, parmi les plus importantes qui sont aussi les plus sensibles sur le plan social, n'ont pas été suivies d'effets.

⁴⁰⁹ Lorsque le comptable public suspend le paiement d'une dépense qu'il estime irrégulière, l'ordonnateur peut requérir par écrit le comptable de payer en endossant sa responsabilité.

1 - Un régime indemnitaire à normaliser

La Cour avait constaté que le régime indemnitaire de l'INRAP n'était plus adapté au regard de l'évolution de la structure de ses effectifs et des fonctions exercées par les agents, ce qui conduisait au versement de primes dans des conditions parfois fort éloignées de leurs objectifs initiaux. Elle avait recommandé à l'Institut et à ses tutelles de redéfinir sans tarder ce régime de manière à mieux prendre en compte la diversité des situations des agents dans un cadre juridique clarifié. Aucune évolution significative n'est intervenue depuis lors, si ce n'est la révision du régime indemnitaire des agents affectés dans les outre-mer et une diminution sensible du nombre de bénéficiaires de l'indemnité de suppléance archéologique. Mais ni le régime de cette dernière indemnité, ni celui de la prime annuelle pour charges administratives exceptionnelles, qui faisaient l'objet des principales recommandations de la Cour, n'ont été modifiés.

En matière de frais de déplacements, qui représentent un poste important de dépenses (entre 10 à 11 M€ par an), la Cour relevait que l'établissement dérogeait au principe du droit du travail selon lequel le temps de déplacement professionnel pour se rendre sur le lieu d'exécution du contrat de travail n'est pas un temps de travail effectif et que la quasi-totalité des agents qui recourent aux services de prestataires d'hébergement bénéficiaient d'un remboursement à des tarifs supérieurs aux plafonds réglementaires. Dans ce domaine également, aucune réforme significative n'a été conduite depuis le référé de la Cour.

2 - Des outils de prévision à fiabiliser

Dans son référé, la Cour appelait le ministère de la culture et de la communication à « mettre en œuvre une démarche pluriannuelle d'évaluation des besoins, débouchant sur la fixation du volume national d'archéologie préventive souhaité, en lien avec la détermination du niveau de la redevance d'archéologie préventive, le besoin de financement de l'INRAP et le volume des emplois de l'établissement ».

La prévision de l'activité à venir est, de fait, un facteur essentiel de bonne gestion de l'INRAP, même si elle est rendue complexe du fait de plusieurs facteurs exogènes : la conjoncture économique, particulièrement celle du secteur de la construction, qui conditionne pour partie le niveau de prescription par les services de l'État, la nature des diagnostics et des

fouilles, et le degré de concurrence dans l'activité de fouille préventive. Or la comparaison entre les prévisions annuelles et les réalisations montre que les faiblesses précédemment observées par la Cour persistent. Ainsi, la très forte chute de l'activité de fouilles en 2014 n'a pas été anticipée, l'écart entre la prévision et la réalisation atteignant 16,4 %. Il en résulte des erreurs dans la prévision budgétaire de l'établissement et une difficulté récurrente à calibrer son effectif. L'INRAP est ainsi le seul établissement, parmi les 44 relevant du contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la culture et de la communication, à ne pas encore avoir été en mesure d'établir un document prévisionnel annuel de gestion de ses effectifs (DPGECP).

L'amélioration de la prévision passe non seulement par une mobilisation de l'INRAP à tous ses échelons, mais aussi par un dialogue efficace avec les services de l'État dans les régions ainsi qu'avec les collectivités territoriales disposant d'un service archéologique.

3 - Une gestion des ressources humaines à dynamiser, une productivité à améliorer

Un axe majeur de réforme pour l'INRAP concerne les ressources humaines, dont l'évolution récente suscite plusieurs inquiétudes.

S'agissant de l'effectif permanent (en contrat à durée indéterminée), sa forte progression de 2004 à 2012 était corrélée avec celle de l'activité : l'activité de l'établissement, exprimée en jours-hommes, avait augmenté de 28,6 % pendant que l'effectif permanent progressait de 29,2 % (de 1 343,6 à 1 736,4 ETPT). Il n'en a pas été de même de 2012 à 2014 puisque celui-ci a progressé légèrement, jusqu'à atteindre 1 748,2 ETPT (+ 0,6 %), au moment où l'activité se contractait fortement (- 14,7 %).

De fait, l'INRAP a vu se réduire progressivement sa capacité à adapter ses effectifs à son niveau annuel d'activité. Déjà, la Cour avait relevé que la transformation massive de contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI), réalisée en 2007, ajoutait un facteur de rigidité dans la gestion des ressources humaines.

Par la suite, l'expérimentation du « contrat d'activité »⁴¹⁰ qui offrait à l'INRAP la possibilité de recruter pour la durée d'une mission (par exemple pour la réalisation d'une fouille) a été arrêtée à l'issue de la signature, en mars 2011, du protocole d'accord portant sur les agents non titulaires de l'État. Le nouvel accord de réduction de l'emploi précaire, qui porte sur 140 ETPT pendant la période 2014-2016, ne présente pas le défaut majeur du précédent puisqu'il ne se borne pas à la pérennisation de situations de fait (recrutement sur un poste et une localisation géographique inchangés). Pour autant, en contribuant largement à ramener le taux d'agents en CDD de 18 % en 2012 à 10,8 % en 2014, il obère encore les marges de manœuvre de l'établissement dans une période où son activité de diagnostics et de fouilles s'est fortement contractée.

La masse salariale, qui constitue le principal poste de charges (60 % des charges d'exploitation en 2014) connaît une évolution qui réduit elle aussi les marges de productivité de l'INRAP, puisqu'elle a continué à progresser de 5 % entre 2011 et 2014 (de 89,4 M€ à 93,9 M€), en dépit d'une légère réduction de l'effectif global (emplois permanents et non permanents) depuis 2011. Le coût moyen d'un CDI est en progression régulière d'environ 1 000 € par an depuis 2011, de 43 394 € à 46 228 € en 2014 (+ 6,8 %).

L'établissement doit en outre faire face à un vieillissement très rapide de son effectif, dont la moyenne d'âge s'accroît d'un an chaque année depuis cinq ans, la moitié des agents se situant dans la tranche d'âge 45-55 ans. Cette évolution s'accommode difficilement aux exigences des travaux d'archéologie dont une partie importante se déroule en extérieur avec les risques professionnels⁴¹¹ liés à ces conditions de travail. Or l'établissement dispose, à ce jour, de faibles marges de réaffectation de ses agents opérationnels vers des emplois sédentaires et le statut particulier des agents de l'INRAP entrave leur mobilité externe, en particulier dans les services de l'État. La perspective de départs massifs à la retraite constitue un enjeu majeur pour l'INRAP, mais ceux-ci n'interviendront pas avant sept à huit ans.

Enfin, s'agissant des temps de travail, la Cour avait relevé que les nombreuses indisponibilités des agents opérationnels de l'INRAP

⁴¹⁰ Prévu par la loi du 17 février 2009 relative à l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

⁴¹¹ Troubles musculo-squelettiques, notamment.

affectaient la productivité opérationnelle de l'établissement. Alors même que les modalités de calcul du ratio de « jours-hommes travaillés disponibles pour les activités opérationnelles » apparaissent peu exigeantes, les objectifs annuels fixés dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 n'ont jamais été atteints. Ils ont même été revus à la baisse en fin de période, passant de 172,9 jours-hommes en 2013 à 166 en 2014, sans succès. Si l'objectif retenu dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance tendant à réduire l'écart entre le ratio théorique et celui réalisé est bien orienté, il convient d'inverser la tendance à la baisse de la productivité depuis 2012, et de surmonter l'impact défavorable, sur ce plan, du vieillissement de l'effectif.

4 - Des coûts de structure à réduire

Les efforts de maîtrise des coûts de structure réalisés au cours des dernières années demeurent insuffisants⁴¹² au regard de deux contraintes majeures qui pèsent sur l'INRAP : le renforcement de la concurrence dans l'activité de fouille et la nécessité d'un emploi optimal des dotations versées par l'État au titre de ses activités non lucratives, en particulier des diagnostics.

La principale piste de réforme concerne les implantations territoriales puisque, outre son siège parisien, l'INRAP compte 55 sites permanents⁴¹³. L'adoption d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) aurait dû être l'occasion d'un réexamen de la carte des implantations des centres qui, pour des raisons historiques antérieures à la création de l'INRAP, présente certaines incohérences. La nécessité d'être « au plus près du terrain » et de limiter les frais de mission est couramment mise en avant pour justifier le nombre d'implantations territoriales. Pourtant aucune étude objective ne démontre la pertinence de ces arguments. Rien n'indique en quoi, par exemple, avec ses sept implantations, l'organisation de l'interrégion Grand-Ouest serait

⁴¹² Si l'indicateur du contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 relatif à l'évolution des charges fixes montre une certaine stabilité, autour de 30 M€, les dépenses de structure, suivies dans les budgets annuels de l'établissement et dont le périmètre est assez proche, ont pour leur part progressé de 2011 à 2013.

⁴¹³ Ces sites se répartissent en 42 centres de recherches archéologiques, dont six abritent une direction interrégionale, deux directions interrégionales autonomes et onze dépôts ou bases arrière, et auxquelles s'ajoutent des sites provisoires.

meilleure que celle de l'interrégion Auvergne-Rhône-Alpes qui n'en compte que trois.

La nouvelle organisation territoriale de l'État adoptée en 2015, avec la refonte de la carte des régions, doit constituer pour l'INRAP l'occasion d'une réorganisation interne.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'archéologie préventive constitue l'un des instruments majeurs dont dispose la France pour protéger son très riche patrimoine et enrichir les connaissances sur son histoire. Après des décennies marquées par une insuffisante attention portée à son sous-sol et par des destructions qui ont, en leur temps, alerté l'opinion, cette activité s'est progressivement structurée, passant d'une organisation de nature associative soutenue par l'État à la reconnaissance d'une mission de service public organisée en 2001 et 2003 et mise en œuvre par divers acteurs publics et privés et de l'archéologie. Cette politique, reconnue au plan international et qui, par les découvertes qu'elle a permis de réaliser, témoigne d'un niveau de compétence scientifique élevé, mobilise des moyens publics importants dont l'efficacité doit être constamment améliorée.

Dans son rôle de prescripteur de diagnostics et de fouilles mais aussi, plus largement, d'organisateur et de régulateur du secteur, l'État n'a pas atteint les objectifs qu'il avait annoncés à la Cour en réponse à son référé du 6 juin 2013. La plupart des mesures envisagées n'ont pas été prises, alors que la dégradation de la conjoncture économique et les difficultés rencontrées par plusieurs types d'opérateurs nécessitaient une action rapide et d'ampleur. La réforme du financement des activités de service public prévue dans la loi de finances initiale pour 2016 et les dispositions du projet de loi « liberté de la création, architecture et patrimoine » en cours d'examen au Parlement constituent des avancées. Leur succès dépendra des conditions de leur mise en œuvre pour lesquelles la Cour formule plusieurs recommandations.

Acteur principal de l'archéologie préventive, l'INRAP a réalisé quelques progrès au cours des dernières années en se dotant des outils de pilotage et de gestion indispensables au bon fonctionnement d'un établissement public de cette importance. Ces efforts sont néanmoins insuffisants face aux fortes variations de la conjoncture économique, à l'évolution de la nature des diagnostics et des fouilles, et au renforcement de la concurrence. Dans ses missions de service public financées par l'État comme dans ses activités relevant du secteur concurrentiel, l'INRAP ne peut plus s'exonérer de la mise en œuvre de réformes visant à rendre ses pratiques de fonctionnement conformes aux règles de bonne gestion du secteur public, à améliorer sa capacité de prévision, à réduire ses coûts et à redresser sa productivité. La stabilisation attendue de ses ressources publiques constitue à cet égard une circonstance favorable.

Par ailleurs, au-delà des ajustements réalisés ces dernières années pour prendre en compte les effets de la conjoncture, la persistance d'un contexte difficile dans le secteur de la construction et d'une baisse de ses parts de marché dans le secteur concurrentiel devra conduire à réexaminer le format de l'établissement pour l'adapter au niveau réel de l'activité.

Au regard de ces constats et de ces enjeux, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. publier la nouvelle programmation nationale de la recherche archéologique qui doit guider la politique de prescription de l'État et encadrer la politique scientifique de l'INRAP ;*
- 2. harmoniser les pratiques des services régionaux d'archéologie en matière de prescription et de contrôle de la qualité scientifique des projets d'intervention des opérateurs de fouilles ;*

À l'État et à l'INRAP :

- 3. mettre en place, dans le cadre de la refonte des modalités de financement des diagnostics, les dispositions permettant de garantir la cohérence entre le niveau de prescriptions et les moyens financiers alloués aux opérateurs (INRAP et collectivités territoriales) et de maîtriser le coût de réalisation des diagnostics ;*
- 4. redéfinir le régime indemnitaire des agents et engager une réforme du dispositif régissant les déplacements professionnels ;*
- 5. définir des objectifs plus ambitieux concernant le nombre de jours travaillés consacrés aux activités opérationnelles ; étudier les mesures permettant de réduire les effets du vieillissement de l'effectif*

sur la productivité, notamment par le développement de la mobilité interne et externe des agents ;

6. *revoir la carte des implantations territoriales afin de mieux l'adapter au niveau d'activité dans chaque région et de réduire les coûts de structure de l'établissement.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	576
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	577
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	579
Réponse commune du président du conseil d'administration et du directeur général de l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)	583

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE**

La Cour évoque « les incertitudes sur le périmètre et le financement de la recherche scientifique » et estime « qu'en l'absence de financements ad hoc significatifs, le développement des activités de recherche scientifique [de l'INRAP] risque de se faire aux dépens des diagnostics et des fouilles ».

Je rappelle que la mission statutaire de l'INRAP est l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) considère donc que les seules activités de recherche scientifique légitimes au sein de l'INRAP sont celles qui viennent en appui de l'exploitation des données recueillies dans le cadre de l'archéologie préventive. Leur financement doit en conséquence être lié à celui de la mission statutaire, comme c'est le cas pour d'autres établissements publics administratifs comme Météo-France ou IGN.

Mon département ministériel est favorable au développement de la participation des acteurs de l'archéologie préventive, dont l'INRAP, à des unités mixtes de recherche (UMR) notamment avec le CNRS. Un soutien financier direct est apporté à hauteur de 125 000 euros en 2015 et devrait être porté à 150 000 euros en 2016. Ce soutien est adapté au nombre limité de dossiers déposés et aux demandes formulées jusqu'à maintenant.

Le soutien du MENESR ne se résume pas à cette aide. Les agents de l'INRAP qui sont affectés à une UMR peuvent participer à tous les appels d'offres nationaux ou européens (ANR, ERC), prendre toutes les initiatives concertées de recherche, ou encore assumer toutes les responsabilités au sein des axes de recherche ou des équipes.

Les dépenses de fonctionnement liées à ces activités de recherche au sein des UMR sont intégralement financées par les ressources des laboratoires ou des grands programmes nationaux abondés par le MENESR et ne sont pas en concurrence avec les tâches fondamentales de diagnostics et de fouilles qui sont le « cœur de métier » de l'INRAP.

Les évaluations des UMR par le HCERES qui interviennent tous les cinq ans constituent la meilleure mesure de la portée et de la visibilité des résultats scientifiques de ces unités.

Le MENESR a pris acte de la présence, dans le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 de l'INRAP, validé en juillet dernier, de plusieurs indicateurs destinés à évaluer les activités de recherche conduites par l'établissement. Certains d'entre eux (taux de publication par agent, publications dans des revues de rang A, nombre de thèses soutenues, rôle dans la politique scientifique nationale) permettront à l'INRAP de situer ses activités de recherche par rapport à celles des laboratoires du CNRS ou des UMR.

S'agissant de la préconisation de la Cour invitant à « revoir la carte des implantations territoriales [de l'INRAP] afin de mieux l'adapter au niveau d'activité dans chaque région » (recommandation n° 6), je souhaite que les réflexions conduites par l'établissement à la suite des observations de la Cour permettent d'avancer, non seulement en terme de gestion mais aussi en terme d'activités scientifiques : la carte des implantations conditionne en effet, plus ou moins directement, la carte des investigations scientifiques de l'INRAP, ce qui n'est pas sans conséquence sur la collecte des informations sur le sol national.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Vous dressez un bilan mitigé des réformes menées depuis votre référé de 2013. Nous partageons l'ensemble des constats et des recommandations que vous formulez ; un ensemble de réformes doit en effet être engagé dans les meilleurs délais afin d'optimiser le fonctionnement de l'établissement.

Après la progression significative des dépenses de l'INRAP, des efforts de maîtrise de ses dépenses doivent être menés. En particulier, la baisse d'activité observée ces dernières années rend la rationalisation de ses implantations plus que jamais indispensable, d'autant plus que l'activité du secteur de l'archéologie préventive ne se redressera pas avant plusieurs semestres selon les prévisions disponibles.

En tenant compte de cette rationalisation, nous estimons le besoin réel de financement public des activités non lucratives de l'archéologie préventive autour de 100 M€. Nous rappelons que la redevance d'archéologie préventive a été rebudgétisée en LFI 2016 à hauteur de

118 M€, ce qui permettra tout à la fois de sécuriser les difficultés de perception et de reversement des deux dernières années.

De plus, pour interrompre le processus de perte de parts de marché par l'INRAP et modérer ce coût pour les finances publiques, il est nécessaire de réaliser des gains de productivité. L'INRAP doit également faciliter les reconversions de ses personnels vers une deuxième carrière, ce qui pourrait passer par des modifications du statut particulier des agents de l'INRAP, l'archéologie de terrain n'étant pas un métier pouvant être accompli sur une carrière complète, comme le souligne la Cour.

Enfin, la politique de recherche archéologique doit être mieux définie. Tout d'abord, le ministère de la culture devrait veiller à réduire les diagnostics inutiles, en harmonisant la politique de prescription sur le territoire, réforme qui est indissociable de la révision des implantations locales de l'INRAP recommandée par la Cour et que nous soutenons. De plus, la politique de recherche de l'archéologie préventive doit être placée en premier lieu sous l'égide du ministère chargé de la recherche, de façon à concentrer l'activité de fouilles sur les fouilles les plus à même d'enrichir le patrimoine culturel et les connaissances historiques ; les rapports d'opérations, encore trop nombreux à rester en souffrance, doivent être finalisés plus rapidement et être resserrés sur les informations scientifiquement utiles.

La rebudgétisation de la RAP, réalisée d'un commun accord entre les ministères chargés des finances et de la culture, va permettre d'améliorer et stabiliser la ressource financière des différents acteurs. Dans le cadre de cette réforme, la mise en place de barèmes pour un financement au cas par cas des diagnostics nous semble indispensable pour amener les acteurs, notamment les collectivités territoriales, à rechercher l'efficacité. Dans le cas contraire, des effets d'aubaine perdureront au profit de certaines collectivités, qui bénéficieront de financements liés aux travaux d'aménagements de leur zone géographique sans que leur sous-sol ne justifie la prescription à leur charge d'activités archéologiques.

Enfin, en termes de progrès sur les outils, ainsi que l'indique la Cour, la mise en place de la comptabilité analytique des coûts reste à achever au sein de l'INRAP. Ce doit être un chantier prioritaire pour 2016.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Cette insertion aborde le sujet de l'archéologie préventive selon deux perspectives : l'action de l'État en matière de définition et de pilotage de la politique d'archéologie préventive, de son financement et de régulation d'un secteur dont le paysage a considérablement évolué depuis l'ouverture à la concurrence des fouilles préventives en 2003 ; la situation de l'INRAP dans cet environnement renouvelé.

Je souhaite, dans ce cadre formuler les observations suivantes.

1 - Le pilotage des opérations d'archéologie préventive par l'État

1.1 – L'élaboration d'une politique de prescriptions archéologiques

L'État veille à assurer un pilotage harmonisé sur l'ensemble du territoire de la politique l'archéologie préventive.

À ce titre, je souhaite indiquer que la programmation nationale de la recherche archéologique a été validée par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) en sa séance du 26 novembre 2015, ce qui correspond à une recommandation de la Cour.

Par ailleurs, le ministère mène un travail important d'actualisation de circulaires permettant de donner aux services déconcentrés un cadre commun de travail. À ce titre, ont été finalisées une circulaire relative à la reprise d'opérations en cas de défaillance d'un opérateur et, très récemment, une circulaire relative aux prescriptions de fouilles permettant de clarifier et d'harmoniser le contenu des arrêtés de prescription et des cahiers des charges associés.

Je tiens, sur ce dernier point, à indiquer que le manque d'harmonisation des prescriptions que regrette la Cour ne doit cependant pas être exagéré. Les réunions organisées de manière régulière entre la sous-direction de l'archéologie de la direction générale des patrimoines et les services régionaux de l'archéologie (SRA) permettent de s'assurer d'un niveau minimal d'homogénéité sur l'ensemble du territoire.

L'élaboration d'une politique de prescriptions archéologiques nécessite, par ailleurs, une bonne connaissance de la politique d'aménagement du territoire et un traitement adéquat du porter à connaissance des données archéologiques.

Conformément aux recommandations figurant dans le rapport que m'a remis la députée Martine Faure, mes services approfondiront sur ces questions leur collaboration avec le ministère en charge de l'aménagement du territoire car il est essentiel d'intégrer le plus en amont possible des projets d'aménagement les enjeux archéologiques et donc de faire du porter à connaissance un élément structurant des politiques d'aménagement.

1.2 – La régulation du secteur des fouilles archéologiques préventives

Je tiens à réaffirmer la primauté de la démarche scientifique en matière d'archéologie préventive. S'il ne s'agit pas de nier que l'archéologie préventive s'inscrit dans un environnement économique qui a ses propres impératifs, elle ne peut répondre à une logique de marché classique et l'État doit être le garant de cette qualité scientifique.

Je souscris donc totalement au souhait de la Cour de s'assurer que soient mises en place des mesures qui garantissent la conformité de toutes les opérations aux cahiers des charges scientifiques.

C'est pour ces raisons que le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) affirme le rôle de maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État, renforce les exigences en matière de délivrance des agréments et favorise un meilleur contrôle des projets scientifiques de fouilles proposés par les opérateurs.

Parallèlement, dans le cadre du pilotage au quotidien de la politique d'archéologie préventive, les services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication accordent d'ores et déjà une attention soutenue, lors de la validation des projets scientifiques d'intervention, à l'adéquation des moyens prévus pour la réalisation des opérations par aux cahiers des charges scientifiques associés.

Les capacités de contrôle et d'évaluation des SRA seront, du reste, prochainement renforcées grâce à l'ouverture d'un concours d'ingénieurs d'étude.

1.3 – La définition de la recherche en archéologie en lien avec les missions de l'INRAP

L'activité de recherche de l'INRAP recouvre, d'une part la chaîne opératoire de l'archéologie préventive, qui comprend notamment la phase terrain jusqu'aux opérations « post-fouilles », et, d'autre part, des activités d'exploitation scientifique des données et la participation à la production de savoirs disciplinaires jusqu'à leur valorisation.

Aussi le ministère considère que la recherche est un ensemble cohérent qui ne se limite pas aux opérations dites « post-fouille ».

À titre d'exemple, dans le cadre de l'élaboration du contrat de performance 2015-2017 de l'INRAP, le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont fixé de conserve à l'établissement des objectifs tant en matière de publications scientifiques que de thèses conduites par des agents de l'institut.

À ce titre, les activités d'exploitation scientifique, de production des savoirs et de valorisation sont éligibles à une diversification des sources de financement.

1.4 – Le financement des opérations d'archéologie préventive

Comme vous le soulignez, le Gouvernement a engagé une réforme très importante en matière de financement public de la politique d'archéologie préventive dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 en proposant la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive qui permettra de mettre fin à des difficultés et des dysfonctionnements dont le constat a été largement partagé.

Les modalités de répartition de la part de la subvention qui sera versée aux collectivités locales exerçant la compétence en matière de diagnostics seront prochainement précisées, en prenant en compte le nombre et les caractéristiques des opérations effectivement réalisées, ce qui s'inscrit dans le cadre des recommandations formulées à cet égard par la Cour.

2 - L'INRAP et son environnement

Dans le cadre de ses missions de service public, l'INRAP doit être présent sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des périodes chrono-culturelles

À ce titre, l'institut a vocation à intervenir notamment dans des zones peu dotées en opérateurs archéologiques, mais aussi en cas d'absence de candidat à la réalisation des opérations pour des raisons financières (opérations coûteuses) ou logistiques (opérations de longue durée, grands linéaires...) ou de complexité scientifique.

Il convient de souligner combien le dispositif français d'archéologie préventive bénéficie de l'existence d'un opérateur public de ce type.

Je me réjouis d'ailleurs que le rapport de la Cour reconnaisse les progrès réalisés au cours des dernières années en matière de pilotage et de gestion interne de l'établissement. Bien évidemment, des pistes d'amélioration demeurent. Il s'agira de les examiner dans les mois à venir.

Plus généralement, la Cour dresse un constat clair et précis de l'évolution considérable du marché des fouilles d'archéologie préventive et elle note à juste titre la forte baisse des prix pratiqués par les opérateurs privés.

Comme je m'y suis engagée lors des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi LCAP et comme le note la Cour, il conviendra d'examiner, dans le cadre d'une bonne régulation du marché, la possibilité qu'ont les opérateurs privés de bénéficier du crédit impôt recherche, dispositif auquel l'INRAP ou les collectivités territoriales ne sont pas éligibles.

Je souhaite insister sur deux points relatifs à l'INRAP et qui apparaissent dans le contrat de performance 2015-2017 de l'établissement :

- *le dialogue entre l'INRAP et les services régionaux d'archéologie de l'État : le dialogue entre ces deux parties doit être plus régulier et approfondi dans le respect des règles de la concurrence, afin notamment d'affiner les prévisions d'activité de diagnostic en cours d'exercice, selon la conjoncture propre à chaque territoire ;*
- *les relations entre l'INRAP et les services de collectivités territoriales : le ministère de la culture et de la communication souhaite un approfondissement de la relation entre ces acteurs publics de l'archéologie. C'est le sens des dispositions qui figurent dans le projet de loi LCAP.*

L'INRAP demeure pour le ministère de la culture et de la communication un outil essentiel de la protection du patrimoine et du progrès scientifique en archéologie, discipline qui, en sciences humaines, est l'une des plus dynamiques.

Au service de cette ambition, je suis attentive à l'amélioration, à l'adaptation de la gestion de l'établissement et aux évolutions de sa gouvernance. Je tiens également à ce que ses prérogatives soient reconnues et, lorsque cela s'avère nécessaire, renforcées.

Pour l'État, il est en effet essentiel de disposer d'un opérateur national en mesure de conforter le fonctionnement de la chaîne opératoire de l'archéologie et de faire face aux enjeux en évolution de la protection et de la valorisation de ce patrimoine spécifique.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES
PRÉVENTIVES (INRAP)**

Nous avons pris connaissance avec grande attention du rapport et des recommandations de la Cour, en notant d'ailleurs que ceux-ci dépassent le strict cadre de l'Inrap pour aborder la politique de l'archéologie préventive dans son ensemble.

La Cour a relevé l'évolution notable du secteur de l'archéologie préventive au cours des dernières années. De fait, alors que son précédent contrôle portait sur une période (2002-2011) de développement de l'activité d'archéologie préventive, soutenue par l'essor de l'aménagement public et privé, les années 2012-2015 ont au contraire été marquées par une contraction et une modification de la typologie des opérations de construction et d'aménagement. Dans le même temps, les dernières années ont été caractérisées par une intensification de la concurrence entre les opérateurs publics et privés dans les réponses aux consultations et marchés des fouilles.

Comme le constate la Cour, depuis 2012, l'Inrap a dû s'adapter à des évolutions exogènes majeures, affectant très directement le volume et l'organisation de ses propres activités et de sa mission de recherche.

Nous nous sommes attachés, en nous appuyant sur le travail accompli par les dirigeants successifs de l'institut et la mobilisation de nos équipes, à satisfaire à la dizaine de recommandations formulées dans le rapport précédent de la Cour, daté de 2013, nous incombant directement. Ainsi, en l'espace de deux ans, plusieurs points importants ont pu être traités ou sont sur le point de l'être, tels que des situations de réquisition de l'agent comptable et nous notons que la Cour souligne les efforts de modernisation et d'amélioration de la gestion conduits et poursuivis sur la période.

Si plusieurs recommandations formulées en 2013 à l’Inrap n’ont pu être transposées ou mises en œuvre à fin 2015, nous n’avons pas constaté que la Cour ait relevé au cours des deux dernières années, l’apparition de difficultés nouvelles et majeures dans la gestion de l’établissement. Dans ce sens, il nous semble quelque peu excessif de conclure que « l’Inrap ne peut plus s’exonérer de la mise en œuvre de réformes visant à rendre ses pratiques de fonctionnement conformes aux règles de bonne gestion du service public (...) ». Nous rejoignons néanmoins la Cour dans la nécessité d’une poursuite et d’une intensification des réformes visant à développer la performance globale de l’Inrap, cet objectif étant d’ailleurs placé au cœur du projet d’établissement 2015-2020 de l’institut et du contrat d’objectifs et de performance 2015-2017 conclu avec nos tutelles.

Dans ce contexte général, nous souhaitons apporter les précisions suivantes au rapport de la Cour.

1) L’adaptation de l’activité de l’Inrap aux évolutions du secteur de l’archéologie préventive depuis 2011

La Cour pointe les difficultés de l’Inrap à s’adapter aux évolutions récentes du secteur de l’archéologie préventive et, en particulier, les écarts constatés entre la prévision et la réalisation budgétaire pour l’année 2014.

Sur ce point, il nous paraît nécessaire de rappeler que la prévision et la réalisation des opérations de diagnostics et de fouilles de l’Inrap dépendent tout à la fois :

- du niveau et du rythme de réalisation des aménagements privés et publics qui constituent les premiers « faits générateurs » de l’activité d’archéologie préventive ;*
- du niveau et du contenu de la politique de prescription des services régionaux d’archéologie ;*
- pour les diagnostics, de l’intervention de droit commun des services agréés territorialement compétents ;*
- pour les fouilles, de la capacité pour l’Inrap de se voir attribuer in fine les opérations dans un contexte concurrentiel accru.*

Dans le contexte d’incertitude économique récent (notamment marqué par le gel, l’abandon ou encore le report de différents projets d’aménagement), l’Inrap a ainsi pu éprouver des difficultés à fiabiliser la prévision de ses activités à l’horizon de l’exercice budgétaire annuel.

2) Le développement d'une activité de « recherche »

L'analyse selon laquelle l'Inrap aurait, sur la période 2011-2014, développé son activité de recherche au détriment de la conduite des opérations de diagnostics et de fouilles, nous semble devoir être fortement relativisée.

Ainsi, si la part relative des activités de diagnostics et de fouilles tend certes à se réduire entre 2011 et 2014, celle-ci reste tout à fait prédominante (87 % en 2014). Sur la période, cette réduction du volume et de la part relative des jours de travail (jours-hommes) consacrés aux diagnostics et aux fouilles résulte d'abord de la contraction de l'activité d'aménagement et de la réduction tendancielle de la taille des surfaces à investiguer par les archéologues (évolution de la typologie des aménagements).

Si les jours-hommes affectés à l'axe « recherche » ont effectivement augmenté sur la période 2011-2014, leur part relative n'a jamais dépassé le seuil de 10 % de la capacité opérationnelle de l'Inrap, qui semble être un seuil raisonnable à un moment où l'établissement entend développer sa reconnaissance comme établissement de recherche. Cette ambition est partagée par nos deux ministères de tutelle et a été, à ce titre, inscrite dans le contrat de performance 2015-2017 conclu avec eux.

Par ailleurs, ce développement ne s'est pas opéré au détriment de la conduite des opérations de diagnostics et de fouilles puisque les travaux réalisés dans le cadre des activités de « recherche » (publications, participation à des projets de recherche, à des colloques, ...) interviennent à l'issue de la remise des rapports d'opérations et s'inscrivent directement dans le prolongement de l'exploitation et de la diffusion des données acquises sur le terrain : l'activité de « recherche » demeure donc, par définition et logiquement, liée aux activités « cœur de métier », selon la terminologie utilisée par la Cour.

L'objectif de l'Inrap n'est en aucun cas de donner la priorité à une activité de recherche déconnectée de la conduite des opérations archéologiques, ce qui, d'ailleurs, serait sans doute un contresens au regard des missions confiées à l'établissement par le législateur. Cependant, l'institut cherche à valoriser au mieux les résultats scientifiques des activités de terrain et à partager avec ses partenaires publics, les données patrimoniales et scientifiques recueillies lors de ses interventions.

Parallèlement, il nous semble qu'à l'avenir, une programmation nationale venant d'être adoptée par le Conseil national de la recherche archéologique, de nouvelles garanties pourront être apportées en vue de la convergence et de la complémentarité de l'activité de recherche de l'Inrap avec celle des autres acteurs.

3) Un dialogue renforcé entre l'Inrap et les services régionaux de l'archéologie

Le renforcement du dialogue entre l'Inrap et les services régionaux de l'archéologie, dans le respect des règles applicables aux différents opérateurs d'archéologie préventive, nous apparaît comme une nécessité. Nous nous employons d'ores et déjà à ce que nos équipes inscrivent leur action dans ce cadre et souhaitons accentuer cette évolution.

Il nous semble qu'une articulation renforcée entre l'action des services prescripteurs et de l'Inrap contribuerait notamment à répondre aux recommandations de la Cour s'agissant de l'amélioration de la prévision de l'activité et de la « productivité » des opérations de diagnostics, à travers la recherche d'une adéquation plus précise entre les moyens budgétaires impartis à l'Inrap, et les politiques nationale et régionales de prescription.

4) Le développement de la coopération entre l'Inrap et les collectivités territoriales

L'Inrap souhaite poursuivre le développement de sa politique de rapprochement avec les collectivités territoriales et, plus particulièrement, celles dotées de services archéologiques agréés.

Si la politique de conventionnement développée entre 2011 et 2014 et sa traduction sur le plan opérationnel peuvent sembler décevantes ou insuffisantes, nous tenons à souligner que :

- les conventions de partenariat ne constituent pas les seules modalités de coopération de l'Inrap avec les services agréés des collectivités sur le plan opérationnel (ex : collaborations ad hoc sur des opérations en dehors d'un conventionnement-cadre préalable) ;*
- le nombre réduit d'opérations archéologiques réalisées en commun par l'Inrap et des services archéologiques de collectivités territoriales au cours des années passées est en partie imputable à la complexité des montages juridiques nécessaires ; il traduit également un problème de compétitivité des opérateurs publics face*

à des offres tarifaires particulièrement attractives de leurs concurrents privés.

Plus globalement, il nous semble que les dispositions incluses dans le projet de loi « Liberté de la création, architecture et patrimoine » sont de nature à créer un cadre propice à la relance d'une coopération équilibrée entre l'Inrap et les services archéologiques territoriaux, à toutes les étapes de l'archéologie préventive (diagnostics, fouilles et exploitations des données dans le cadre d'activités de recherche et de valorisation).

5) L'amélioration de la performance et de la productivité de l'Inrap

S'agissant des différentes réformes préconisées et des leviers de performance identifiés par la Cour, nous souhaitons avancer les éléments suivants :

D'une part, la rationalisation du nombre d'implantations constitue sans doute une voie potentielle de maîtrise des coûts.

Néanmoins, il nous semble qu'une telle évolution doit être articulée, d'une part, avec le maintien nécessaire d'un maillage compatible avec les missions de service public et la réactivité demandée à l'Inrap, d'autre part, avec la réforme du régime des déplacements professionnels également préconisée par la Cour.

D'autre part, nous sommes très attentifs à la mobilisation adéquate des ressources humaines dont dispose l'Inrap pour assurer ses différentes missions opérationnelles.

À ce titre, nous veillons tout particulièrement à ce que l'institut, conformément à ses missions d'établissement national, soit en mesure de répondre aux besoins des opérations de diagnostics et de fouilles, en tout lieu du territoire métropolitain et ultramarin, mais également en cohérence avec les compétences de ses agents et les principes scientifiques attachés à la recherche en archéologie. L'atteinte de cet objectif passe notamment, comme le souligne la Cour, par la capacité de notre établissement à anticiper et accompagner l'impact du vieillissement de ses effectifs, prévenir les cas d'inaptitude chez ses agents scientifiques et techniques, l'intervention répétée sur les chantiers archéologiques induisant des problématiques avérées en termes de pénibilité.
