

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

### Mission d'évaluation et de contrôle

Le financement des politiques culturelles de  
l'État par des ressources affectées

- Audition, ouverte à la presse, de MM. Arnaud Roffignon, directeur général de l'Institut national de Recherches archéologiques préventives (INRAP), et Jacques Ballu, directeur administratif et financier, sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées

Jeudi

5 mai 2011

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence  
de M. Olivier Carré,  
Président**



**M. Olivier Carré, Président.** La commission des Finances est de plus en plus sensible aux sujets relatifs aux financements extra-budgétaires. Elle a ouvert cette année deux missions d'évaluation et de contrôle en ce domaine, l'une sur la recherche et l'enseignement supérieur, l'autre sur la culture. Le financement par ressources affectées constitue en effet au même titre que la dépense budgétaire un prélèvement sur la valeur ajoutée produite dans le pays. Mais ces dépenses satellites échappent à la trajectoire globale des finances publiques.

Pourriez-vous nous présenter l'activité de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ? Au cours du débat sur le plan de relance, on se souvient qu'un amendement avait été adopté, qui tendait à l'augmentation de la redevance d'archéologie préventive, présentée comme insuffisante, en contrepartie d'une accélération des procédures afférentes.

**M. Arnaud Roffignon.** L'INRAP a été créé sous la forme d'un établissement public administratif par la loi du 17 janvier 2001. Cette loi a également institué un régime juridique propre à l'archéologie préventive. Avant elle, l'action de l'État se fondait, dans ce domaine, sur une loi de 1941 qui lui conférait un droit d'opposition et l'amenait à négocier directement avec les aménageurs afin de sauvegarder le patrimoine archéologique. Depuis 1973, une association pour les fouilles archéologiques nationales, l'AFAN, dont l'État avait suscité la création, était devenue le « bras armé » des différents responsables publics intéressés au suivi de la question. De nombreuses fouilles ont lieu dans le cadre de cette « archéologie de sauvetage », pour reprendre la terminologie de l'époque. L'action des pouvoirs publics manquait cependant d'une véritable assise juridique.

En 1992, la France a signé la convention de Malte qui encourage les États parties à sauvegarder leur patrimoine archéologique et à instituer pour ce faire un régime juridique particulier. À la suite de l'adhésion de la France à la convention, le Parlement, la Cour des comptes et les corps d'inspection se sont penchés sur cette question, qui a fait l'objet de nombreux rapports.

La loi du 17 janvier 2001 est née de ce long processus. Elle a créé l'INRAP comme bras armé de l'État, mais en séparant nettement sa fonction d'opérateur, jouissant du monopole de réalisation des fouilles, et les services centraux de l'État, qui conservent le rôle du prescripteur. La loi a également institué la redevance d'archéologie préventive censée financer les dépenses relatives aux diagnostics et aux fouilles ainsi que l'exploitation scientifique et la valorisation auprès du grand public de leurs résultats ; elle n'a pas produit le rendement attendu. Dans le même temps, un plafond d'emplois très strict a considérablement limité les moyens humains de l'établissement public.

Contesté de toutes parts, le dispositif de 2001 fut réformé dès 2003, par une loi qui conserva le principe d'un service public de l'archéologie préventive, élargissant même le monopole public en matière de diagnostic aux services agréés des collectivités territoriales, mais ouvrit à la concurrence la réalisation des fouilles. Depuis son entrée en vigueur, des opérateurs publics locaux ou des opérateurs privés peuvent répondre, pourvu qu'ils soient agréés par l'État, aux appels d'offre lancés par les aménageurs. Le diagnostic continue d'être payé par les deux filières dites « DRAC » et « DDE » de la redevance d'archéologie préventive, tandis que les opérateurs facturent les fouilles aux aménageurs. La loi de 2003 n'a donc pas remis en cause le principe, consacré par la convention de Malte de 1992, de l'aménageur-payeur.

**M. Marcel Rogement, Rapporteur.** Quel bilan dressez-vous de la loi de 2003 ? Toutes les parties en présence paraissent mécontentes. N'a-t-elle pas induit des coûts trop élevés ? C'est l'impression générale qui se dégage.

**M. Arnaud Roffignon.** Une récente tournée dans les huit directions régionales de l'INRAP nous a récemment fourni l'occasion de présenter un bilan. Malgré le mécontentement, les aménageurs comprennent et acceptent de mieux en mieux notre activité. Il semble que le consentement à l'archéologie préventive progresse. Les aménageurs sont en effet de moins en moins nombreux à n'y avoir jamais été confrontés. Sur la durée, le travail de pédagogie réalisé tant par l'État que par l'INRAP a produit ses fruits. Par ailleurs, la question de l'archéologie préventive est prise en compte de plus en plus tôt dans leur programmation : ce poste de dépenses étant prévu dès l'origine, les mauvaises surprises sont moins courantes. Enfin, les aménageurs s'intéressent de beaucoup plus près à la valorisation des découvertes, qu'ils utilisent de plus en plus dans leur communication.

Ces progrès restent cependant fragiles. Certains cas difficiles continuent d'exiger une forte mobilisation. En 2010, l'INRAP a confié une enquête à un sociologue afin d'analyser la perception et les attentes des aménageurs vis-à-vis de l'archéologie préventive en général, et de l'Institut en particulier. Parmi la trentaine d'aménageurs interrogés, près des deux tiers ont exprimé une insatisfaction dans leur relation avec l'établissement. Beaucoup ont exprimé leur frustration devant un maquis de procédures, confondant parfois le rôle des services de l'État prescripteur et celui des opérateurs. Aux bonnes relations sur le terrain sont opposés des rapports plus difficiles avec les services administratifs -notamment dans leur articulation avec l'opérationnel- qui sont l'objet de fortes attentes. Les aménageurs considèrent en outre que la dimension économique de leur projet n'est pas suffisamment prise en compte quel que soit l'opérateur concerné, public ou privé. Cette enquête qualitative, diligentée par l'INRAP, a fourni sur ce point de précieux témoignages personnels.

À la suite de cette enquête, nous avons lancé un « Plan reconquête aménageurs » qui vise à mettre ceux-ci au cœur des préoccupations de l'INRAP et décline toute une série de mesures afin d'améliorer la « relation client » – puisque les aménageurs, à tort ou à raison, se considèrent comme tels – d'analyser la question des délais et des prix, et de mieux adapter nos procédures internes aux attentes des aménageurs.

**M. Arnaud Roffignon.** Lorsque les aménageurs sont des collectivités territoriales, la relation que nous pouvons entretenir est différente car les élus locaux sont plus sensibles, au départ, que les aménageurs privés à la question de la valorisation du patrimoine. Cette préoccupation est internalisée dès l'origine du projet, tandis que les aménageurs privés ont tendance à la prendre en considération de manière plus progressive, à mesure que l'achèvement du chantier se rapproche.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** Disposez-vous d'éléments précis et chiffrés quant à la conséquence de la fin du monopole sur les activités de l'INRAP ? Notamment, quels sont les coûts comparés de l'Institut et de ses concurrents, qu'il s'agisse de personnes publiques ou d'opérateurs privés, quant à la conduite des chantiers ? Que nous apprennent ces comparaisons en termes de délais ?

**M. Arnaud Roffignon.** La loi de 2003 a effectivement mis fin au monopole et a donc permis la multiplication des acteurs. Aujourd'hui, on compte quelque 80 opérateurs agréés, 60 organismes publics et 20 organismes privés. Pour autant, cette multiplication des acteurs ne s'est pas accompagnée d'une adaptation de la ressource publique qui permet le

financement d'opérations d'archéologie préventive. En effet, alors que la loi de 2003 prévoyait un certain rendement de la redevance d'archéologie préventive, celui-ci n'a pas été atteint. Au total, une ressource constante est dorénavant distribuée entre davantage d'opérateurs.

La question reste donc : comment disposer d'une ressource qui soit en adéquation avec des besoins dont je rappelle qu'ils ne sont pas décidés par les opérateurs de l'archéologie préventive, mais par les services prescripteurs de l'État. En 2002, le taux de prescription des diagnostics était supérieur à 12 %. En 2003, suite à la crise qu'a connue l'INRAP, ce taux avait été divisé par deux et atteignait 6 %. Depuis 2003, le taux de prescription de diagnostic oscille entre 6,4 % et 7,6 %, et celui des fouilles varie entre 1 et 1,2 %. On constate donc une stabilité de la politique de prescription de l'État, une croissance du nombre d'opérateurs susceptibles d'intervenir et une stagnation de la ressource depuis 2006 avec un produit compris entre 65 et 70 millions d'euros. Ainsi, en 2010, le produit de la redevance d'archéologie préventive a atteint 70 millions d'euros.

**M. Olivier Carré, Président.** Dans ce contexte de stabilité des prescriptions et d'accroissement de la concurrence, comment justifiez-vous la croissance de vos équivalents temps plein (ETP) de 44 % depuis 2003 ? On comptait 1 464 ETP cette année-là, contre 2 113 aujourd'hui.

**M. Arnaud Roffignon.** Le niveau d'activité prescrit par l'État est effectivement constant en pourcentage, mais pas quant au volume des aménagements réalisés. Par ailleurs, la réponse de l'INRAP à la prescription s'est améliorée au fil du temps, le stock d'opérations non réalisées décroissant progressivement.

**M. Olivier Carré, Président.** L'étape « archéologie préventive » n'est plus neutre quant à la conduite d'un projet. Elle en conditionne la réalisation. Elle est même devenue l'un des éléments décisionnaires de l'opération. Or, je ne suis pas certain que telle était l'intention du législateur lorsque celui-ci a décidé de renforcer la valorisation du patrimoine et de le protéger. On a parfois le sentiment, en la matière, que le mieux est l'ennemi du bien, de nombreux projets ne pouvant aboutir du fait de surcoûts trop importants liés à l'archéologie préventive. En outre, non seulement ces opérations avortées ne produisent pas les effets escomptés en termes économiques, mais elles se révèlent également nulles quant à la valorisation du patrimoine puisque celui-ci demeure sous terre.

**M. Marcel Rogemont, Rapporteur.** J'ai porté sur les fonts baptismaux le texte de la loi de 2003, je pense donc pouvoir apporter quelques éclaircissements quant aux intentions du législateur. Il ne s'agissait pas de favoriser les recherches. Dans l'esprit du législateur, il était préférable que les objets restassent enterrés. Il est dans l'intérêt de la collectivité que peu de fouilles soient entreprises dans le cadre de l'archéologie préventive, contrairement aux fouilles programmées. S'il n'existait aucune sanction financière, aucun coût pour l'aménageur, ce serait un désastre ! Le cas échéant, les projets d'aménagements peuvent parfaitement être réalisés sur d'autres emprises, dont le sous-sol serait vierge de tout patrimoine archéologique et qui ne nécessiteraient alors pas de coûteuses opérations de fouilles.

**M. Olivier Carré, Président.** Deux visions s'opposent ici. Si dans les petits villages il est assez facilement envisageable de « déplacer » un projet d'aménagement, dans les milieux denses, qui sont des lieux de vie multiséculaires et qui, en conséquence renferment un patrimoine riche, il est en revanche malaisé de repousser une opération, faute de terrains et de

sous-sols vierges. Faut-il empêcher le développement des villes ? Je ne souscris pas à l'idée selon laquelle les opérations d'aménagement devraient se raréfier du fait de la cherté attachée aux opérations d'archéologie préventive. Il convient au contraire de maintenir une fourchette de coûts raisonnable. Un équilibre doit être trouvé entre la préservation du patrimoine et les exigences d'aménagement.

**M. Marcel Rogemont, Rapporteur.** En tant que législateur, nous devons faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers, auxquels, en tant qu'élus locaux, je suis par ailleurs sensible. Ainsi, à Rennes, la construction d'un parking s'est traduite par un coût d'archéologie préventive important, de l'ordre de 10 millions d'euros sur les 70 millions d'euros du projet. En la matière, le cumul des mandats nous rend quelque peu schizophrènes ! En tout état de cause, c'est bien l'intérêt général qui doit primer au sein de l'Assemblée nationale.

**M. Arnaud Roffignon.** Je pense qu'un parallèle peut être fait entre l'archéologie préventive et le développement durable. On a ainsi créé des marchés de droits à polluer et les entreprises doivent intégrer le coût de la pollution dans leur prix. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là qu'il est possible de raisonner en coûts complets. Opposer d'un côté les considérations économiques liées à un projet d'aménagement et l'archéologie préventive ne résout rien. Celle-ci était auparavant une sorte de coût caché qui n'était pas pris en compte. Il doit dorénavant être internalisé dans le coût total de chaque projet.

**M. Olivier Carré, Président.** J'estime pour ma part que le fait de pouvoir loger nos concitoyens relève de l'intérêt général au moins autant que la préservation du patrimoine.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** Je souhaiterais revenir à ma question précédente : est-ce que le fait de solliciter l'INRAP plutôt qu'un opérateur concurrent revient plus ou moins cher ? Est-ce que les délais sont différents ? Procédez-vous à des comparaisons avec vos concurrents ? Qu'a apporté la fin du monopole en la matière ?

**M. Arnaud Roffignon.** Je ne suis pas certain d'être en mesure de vous apporter des éléments plus précis. À l'heure actuelle, ni l'INRAP ni – à ma connaissance – l'État, ne disposent d'outil permettant d'apprécier, en moyenne nationale, les délais d'intervention réels de l'archéologie préventive. En revanche, il existe une certitude : les délais associés à la phase terrain sont quasiment toujours tenus, sur la partie diagnostic comme sur la partie fouille. En effet, le contrat conclu avec l'aménageur formalise trois éléments : la date de mise à disposition du terrain, qui est de la responsabilité de l'aménageur ; la date de début et de fin des opérations pour la phase terrain ; la date de remise du rapport d'opérations.

Je ne dispose pas de statistiques puisque l'Institut ne possède pas encore d'outil de gestion de l'activité qui lui permettrait de calculer les moyennes nationales relatives à ses délais d'intervention. Un tel outil est en cours de développement et devrait être mis en production à la fin de l'année 2011. Dès 2012, nous serons donc en mesure de suivre de telles statistiques, qui sont effectivement essentielles. En tout état de cause, je peux vous assurer qu'une fois les interventions contractualisées avec l'aménageur, les délais sont tenus. Les difficultés liées aux délais tiennent davantage à la date de mise à disposition du terrain, décidée par l'aménageur, et à la date de démarrage des opérations. Par ailleurs, concernant les diagnostics, les moyens humains attribués à l'INRAP dans ce domaine dépendent du montant de la redevance d'archéologie préventive, nous ne pouvons pas répondre de manière optimale aux besoins. C'est ainsi que, ces dernières années, les moyens humains se sont essentiellement développés sur l'activité de fouille.

**M. Marcel Rogemont, Rapporteur.** Quels sont, selon vous, les moyens de pallier l'insuffisance de la redevance d'archéologie préventive – la RAP –, insuffisance qui nécessite, en gestion, le versement de subventions budgétaires ? Quelles sont les conclusions de la mission de l'Inspection générale des Finances (IGF) diligentée à ce sujet ?

**M. Arnaud Roffignon.** En 2004, première année de perception de la RAP, son produit s'élevait à 12,8 millions d'euros. En 2006, il était de 65 millions d'euros. Depuis lors, il oscille entre 65 et 70 millions d'euros : 65,67 millions en 2007 ; 68,43 en 2008 ; 71,57 en 2009 et 70,67 en 2010, ce qui témoigne d'un léger décrochage.

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, adoptée dans le cadre du Plan de relance de l'économie, a augmenté les taux des deux filières de la redevance, mais cela n'a pas suffi à en accroître le produit. Il semblerait donc que le régime fiscal institué par la loi de 2003 ait atteint ses limites. C'est ce constat qui a conduit le Premier ministre à demander en juin 2010 à l'Inspection générale des Finances un rapport sur la RAP.

Il faut savoir que, ces dernières années, le Premier ministre a systématiquement dû rendre des arbitrages sur le budget de l'INRAP. En 2007, l'INRAP s'est vu octroyer une subvention pour charges de service public. Cette subvention a été supprimée par la loi de finances pour 2010, du fait de l'augmentation des taux de la RAP prévue par le Plan de relance. Mais en 2010, le ministère de la Culture et de la communication a versé à l'INRAP une subvention de 16,43 millions d'euros, en raison de la diminution du rendement de la RAP. De même, le bouclage du budget 2011 a nécessité le versement d'une subvention de 20 millions d'euros. Il semble donc nécessaire de repenser le régime de la redevance.

**M. Olivier Carré, Président.** L'insuffisance du produit de la RAP est liée à son assiette, liée au nombre d'aménagements réalisés. Il conviendrait donc que l'INRAP dispose d'une marge de manœuvre sur ses charges, afin de pouvoir s'adapter aux évolutions conjoncturelles. À cet égard, l'augmentation des effectifs de l'Institut, que j'évoquais précédemment, me paraît problématique, d'autant que, si l'on en croit l'intention du législateur, l'évolution des effectifs devrait aller en sens inverse.

**M. Arnaud Roffignon.** Je tiens à signaler que le volume de contrats à durée déterminée dont nous disposons permet de tels ajustements.

**M. Olivier Carré, Président.** Mais ce volume diminue, puisque vous avez transformé 350 CDD en contrats à durée indéterminée.

**M. Arnaud Roffignon.** L'établissement a pour mission de répondre aux prescriptions de l'État. Celles-ci n'ayant jamais été pleinement satisfaites, il n'a pas été demandé à l'INRAP de réduire ses moyens humains.

S'agissant de la mission de l'IGF, la question était la suivante : peut-on adapter l'actuelle RAP, ou faut-il en repenser totalement l'architecture ?

L'IGF a dressé un triple constat. Premièrement, il est difficile de lire le rendement de la redevance, dont le produit est soit affecté directement aux services agréés des collectivités locales, soit à l'INRAP, lequel peut également procéder à des reversements le cas échéant. Deuxièmement, le fait que l'INRAP gère pour le compte de l'État le Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), au moyen d'un budget annexe, est facteur de complexité.

Troisièmement, il existe un écart entre le niveau, et donc le coût des prescriptions, et le produit de la RAP.

Sur cette base, l'IGF a envisagé trois *scenarii* :

– le perfectionnement de la RAP, par un élargissement de son assiette, une augmentation de ses taux et une réduction des seuils d'imposition. L'IGF estime toutefois que cette solution ne serait pas à la hauteur des besoins ;

– l'adossement de la RAP sur la taxe d'aménagement, issue de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme. Cette solution ferait sens, dès lors que la RAP est adossée sur la taxe locale de l'équipement, concernée par ladite réforme ;

– la création d'une taxation alternative, assise sur les mutations de terrains à bâtir. Cette solution présente des avantages : internalisation à la source du coût de l'archéologie préventive, prévisibilité de la ressource, assiette large. Mais elle n'est pas sans inconvénients : les droits de mutation relevant de la fiscalité locale, la création de cette nouvelle taxe reviendrait à réintroduire de la fiscalité d'État dans la fiscalité locale ; en outre, la recherche archéologique ne se fait pas seulement sur les terrains à bâtir.

L'IGF a remis son rapport en octobre 2010. Les ministères de tutelle de l'INRAP en ont conclu que la RAP ne permet pas la prise en charge des missions de l'INRAP et du FNAP, et qu'une réforme est donc nécessaire. Une modification du régime de la redevance devrait ainsi être proposée dans le projet de loi de finances pour 2012. Une première préconisation de l'IGF devrait cependant être mise en œuvre dès juillet 2011, par voie réglementaire : l'introduction d'un ticket modérateur à la charge des aménageurs hors particuliers qui construisent pour eux-mêmes, s'agissant des activités du FNAP ; celui-ci ne prendrait en charge que 75 % des coûts, contre 100 % aujourd'hui. Cela permettrait au FNAP de dégager des marges de manœuvre budgétaire tout en incitant les aménageurs à s'impliquer sur des zones vierges de vestiges archéologiques. Par ailleurs, le passage d'une gestion en autorisations d'engagement à une gestion en crédits de paiement, afin de tenir compte du rythme des décaissements, concourra à engager le stock de dossiers en retard.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** L'activité de l'INRAP dépend des prescriptions de sa tutelle. Mais quelles sont les exigences d'efficacité de l'Institut, notamment en matière de masse salariale, sachant que l'INRAP n'a toujours pas signé de contrat de performance avec l'État ?

**M. Arnaud Roffignon.** L'INRAP n'a en effet pas signé de contrat de performance. Mais nous suivons depuis 2002 un ratio d'efficacité, mesurant le nombre de jours/homme à l'hectare diagnostiqué. Le ratio constaté en moyenne nationale varie de 6 à 8. Il s'est progressivement amélioré entre 2002 et 2007, mais avait tendance à augmenter depuis 2008 ; il était de 8 en 2010. Pour 2011, nous nous sommes fixés un objectif ambitieux, partagé avec l'État : ramener le ratio à 6,5. Au préalable, des analyses ont été faites afin de mieux comprendre les évolutions du ratio, qui dépendent notamment de la zone de recherche – urbaine ou rurale –, mais aussi de la surface moyenne des prescriptions, en hectares. Ainsi, l'augmentation du ratio en 2010 s'explique par la baisse de la surface moyenne prescrite par l'État.

L'INRAP avait un projet de contrat de performance en 2008, qui n'a pas abouti du fait de la dégradation de la situation financière de l'Institut et de divergences en termes de

stratégie. Mais, la réforme prochaine de la RAP étant conditionnée à la signature d'un contrat, le conseil d'administration de l'INRAP a, le 28 avril dernier, validé le plan détaillé d'un projet de contrat qui devrait être approuvé lors de la séance du 12 juillet prochain.

**M. Marcel Rogemont, Rapporteur.** Comment améliorer le taux de recouvrement de la RAP, qui est seulement de 90 % ? Quelles sont les exonérations sur lesquelles il serait possible de revenir, sachant qu'il n'est ni envisageable ni souhaitable de renoncer à celle applicable aux opérations de logement social ? S'agissant des pistes de réforme évoquées par l'IGF, lesquelles vous semblent les plus fructueuses ?

**M. Arnaud Roffignon.** Je tiens tout d'abord à rappeler que, contrairement à d'autres opérateurs, l'INRAP ne procède pas directement à la liquidation et au recouvrement de la taxe qui lui est affectée.

S'agissant des voies d'amélioration du taux de recouvrement de la RAP, la question pourrait être utilement posée à la direction générale des Finances publiques.

S'agissant de la liquidation, les deux filières de la RAP se trouvent dans des situations différentes. La filière des directions départementales des territoires (DDT), ex-DDE, ne pose pas de problème, les DDT étant bien placées dans le processus d'instruction des demandes pour liquider la redevance. En revanche, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ne sont pas un passage obligé dans le circuit ; si la liquidation est simple en cas de demande volontaire de diagnostic, elle est plus délicate dans les autres cas. L'inspection générale des Affaires culturelles et l'inspection générale de l'Administration conduisent une mission dont les conclusions, attendues fin juin, devraient permettre d'améliorer les procédures et de procéder au rattrapage des assujettis qui ne se sont pas acquittés de la redevance.

S'agissant des pistes évoquées par l'IGF, notre préférence va à l'adossement de la RAP sur la taxe d'aménagement. L'application d'un taux de 0,5 à 0,7 % devrait permettre de générer 84 à 100 millions d'euros de recettes, auxquels il faut ajouter 35 à 40 millions au titre de la filière DRAC, soit un total de 120 à 140 millions d'euros pour un besoin estimé à 135 millions hors frais de gestion. Je rappelle qu'à l'heure actuelle, les financements publics dédiés à l'archéologie préventive (RAP et subventions) s'élèvent à 102 millions d'euros (FNAP, INRAP, services agréés de collectivités locales).

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** Pourriez-vous revenir sur le désaccord stratégique que vous évoquiez précédemment, et qui a empêché la signature du contrat de performance en 2008 ?

**M. Arnaud Roffignon.** Il s'agissait d'un différend sur l'implantation des directions interrégionales de l'INRAP, qui souhaitait alors proposer un découpage différent de celui des commissions interrégionales de la recherche archéologique. L'INRAP a aujourd'hui abandonné ce projet, non prioritaire. Il n'existe plus de différend stratégique entre l'INRAP et ses tutelles.

**M. Marcel Rogemont, Rapporteur.** Quelle est selon vous l'allocation optimale des ressources humaines, d'un point de vue géographique ? En effet, il est parfois dit que le volume des recherches est fonction des effectifs locaux de l'INRAP. Comment répondez-vous à cette critique ?



**M. Arnaud Roffignon.** Il faudrait regarder avec précision le cas particulier que vous avez en tête. Les services de l'État connaissent en général la situation des ressources de l'INRAP en cas de prescription. Les réactions sont alors différentes, et il a pu arriver que des services régionaux de l'archéologie aient étudié les moyens de l'INRAP avant de former leur prescription. Je n'ai pas d'autre commentaire sur ce sujet.

**M. Olivier Carré, Président.** Comment vous assurez-vous de l'étanchéité du budget de diagnostic et du budget de fouilles et comment vous assurez-vous d'être dans l'épure des règles relatives aux appels d'offres ? On constate depuis cinq ans une évolution sensible des réponses en termes de prix en raison de l'arrivée de nouveaux acteurs. Comme dans tout marché, il faut respecter une règle de séparation stricte entre prescripteurs et prestataires afin d'éviter que l'un des opérateurs ne bénéficie d'avantages indus au détriment des autres.

**M. Arnaud Roffignon.** L'INRAP a radicalement changé de métier depuis 2003, même si nous sommes encore dans une situation intermédiaire, puisque sa mue n'est pas encore achevée. Nous sommes passés d'une situation de monopole à une situation dans laquelle l'Institut doit répondre à des appels d'offres. Pour cela, l'établissement s'est professionnalisé. Dans le cadre de notre plan « reconquête aménageurs », nous avons entrepris des actions afin d'améliorer la qualité de la réponse pour augmenter nos chances d'être retenus. Face à la complexité des situations, nous avons amélioré nos explications pour que le client puisse juger de la qualité scientifique de nos propositions. Les aménageurs et nous-mêmes avons fait des efforts pour nous professionnaliser. Toutefois, on constate encore que les aménageurs ne laissent pas un délai suffisant aux opérateurs pour répondre ou ne pondèrent pas correctement les critères de prix et de qualité.

Un groupe d'experts marché va être créé prochainement sous l'égide de la direction des Affaires juridiques (DAJ) afin de formuler des recommandations et d'homogénéiser ainsi les comportements pour parvenir à une normalisation des pratiques des aménageurs.

**M. Olivier Carré, Président.** Dans un champ concurrentiel, on peut ainsi espérer un ajustement des prix afin de parvenir à la formation d'un juste prix pour une juste prestation. Ce prix est ainsi plus juste que celui issu d'une nomenclature.

**M. Arnaud Roffignon.** La rencontre entre l'offre et la demande n'a effectivement pas fait baisser les prix car la prestation est issue majoritairement de moyens humains, dont le coût, qui fait l'objet d'évolutions et d'indexations, s'est élevé entre 2004 et 2011. On essaie tout de même de jouer sur d'autres paramètres et d'adapter au mieux notre offre à la prescription. Pour cela, nous nous sommes dotés d'une capacité d'analyse des marchés qui ont été perdus. On en étudie précisément les raisons. On constate parfois que certains concurrents sacrifient la qualité scientifique ou qu'à l'inverse nous avons fait de la « sur-qualité » par rapport aux prescriptions de l'État. Il nous appartient d'adapter notre offre à ces prescriptions. Il y a également d'autres aspects qui ne sont pas scientifiques, comme la prévention ou l'hygiène et la sécurité. Il existe des comportements très différents en fonction des opérateurs. Par exemple, lors d'interventions sur des sites pollués, l'importance accordée à la santé des agents varie en fonction des opérateurs.

La stratégie de l'établissement se résume en deux points. Il s'agit, premièrement, d'optimiser les coûts. Nous avons mis en place une politique d'achats : 20 % de nos dépenses étaient couvertes par des marchés nationaux en 2009 ; elles l'étaient à 50 % en 2010. Deuxièmement, nous essayons d'expliquer aux aménageurs en quoi consiste une intervention archéologique, c'est-à-dire que nous expliquons ce qu'on leur vend, ce que comprend le prix,

notamment l'intervention scientifique, les moyens de terrassement, la valorisation, la communication, la sécurité, l'environnement, etc.

Confronté à la concurrence, l'établissement doit repenser ses interventions et ne plus additionner des jours/homme. Il s'est doté d'un cadre de négociation à l'instar de ce qui se pratique chez les opérateurs privés, puisque l'aménageur se considère comme un client et souhaite discuter du prix. Il y a bien sûr un prix national du jour/homme, mais une ristourne est possible en fonction de la nature de l'intervention. Les directeurs interrégionaux ont maintenant la capacité de négocier et d'accorder d'éventuelles ristournes, fondées sur des éléments tangibles. Le ministère du Budget, l'un de nos ministères de tutelle, suit cela de près. Il s'agit de trouver une voie médiane entre une négociation responsable – la ristourne ne doit pas aboutir à une perte – et la nécessaire souplesse à avoir vis-à-vis de l'aménageur.

**M. Marcel Rogemont, Rapporteur.** Sur quels aspects porte la concurrence ? Pour que le dispositif fonctionne, il convient de s'assurer que le rapport de fouilles et que le travail intellectuel font l'objet d'une surveillance attentive, au risque que l'esprit public ne disparaisse. On ne doit pas être obnubilé par le prix. Les fouilles étant réalisées par des personnes, la concurrence sur les prix est en fait une concurrence sur les salaires. Payez-vous trop vos personnels ? La concurrence provoque certes une réflexion utile sur votre fonctionnement, mais y a-t-il suffisamment d'éléments de sécurisation dans le dispositif actuel pour éviter tout dérapage ?

Ma deuxième question concerne vos ressources propres. Comment comptez-vous les développer sur ce marché concurrentiel ?

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** Comment ces ressources propres ont-elles évolué sur les trois ou quatre dernières années ? Quelles sont les marges de manœuvre dont vous disposez en la matière ?

**M. Arnaud Roffignon.** S'agissant de la qualité d'intervention scientifique des opérateurs et des moyens dont l'État se dote pour la vérifier, ce dernier serait plus à même de répondre à la question. En tant que simple opérateur, je rappellerai les dispositifs existants. Tout d'abord, l'agrément. Il fonde la qualité de l'opérateur. Il est donné pour une période de cinq ans, renouvelable. La fréquence du renouvellement est-elle adaptée pour suivre l'activité de l'opérateur ? Cet agrément est donné sur des critères scientifiques. D'autres critères pourraient être considérés, comme l'hygiène et la sécurité ou les volumes d'équipes permanentes constituées pour répondre. Des réflexions pourraient donc être menées autour de cette question.

Ensuite, il y a le contrôle. Celui-ci est quotidien au travers du contrôle scientifique et technique de l'État, c'est-à-dire des DRAC et des services régionaux de l'archéologie en leur sein. Ils délivrent d'abord l'autorisation de fouilles. Le projet scientifique et technique d'intervention doit être à la hauteur de la prescription. La commission interrégionale de recherche archéologique intervient également pour juger de la qualité scientifique. Sur le terrain, le contrôle se poursuit, les opérateurs peuvent recevoir la visite inopinée ou programmée des services régionaux de l'archéologie. Le dernier contrôle concerne l'évaluation de la qualité du rapport.

Mis à part l'agrément, j'estime que le dispositif existant pour le contrôle scientifique et technique est relativement satisfaisant. Il faudrait toutefois examiner les modalités de mise

en œuvre du contrôle et donc savoir si des services régionaux de l'archéologie disposent des effectifs nécessaires pour sa réalisation. Je n'ai pas la réponse, mais je pose le problème.

Sur la question de la qualité scientifique, en tant qu'opérateur et observateur, nous avons constaté, comme je l'ai dit précédemment, que nous perdions des marchés en raison de la sur ou de la sous qualité proposée. Comment obtenir une régulation du système qui prenne en compte cette situation ? Je n'ai pas de réponse à la question. Mais le risque est que la concurrence ne se fasse plus que sur les prix. Dans ce cas, le fondement même de l'intervention archéologique perdrait tout son sens.

Notre taux de ressources propres est compris entre 54 % et 60 %. Ce taux a eu tendance à s'élever ces dernières années, en raison de la stagnation des diagnostics et du renforcement de notre capacité à répondre aux appels d'offre pour les fouilles. Nous étions à 53,6 % en 2009, 54 % en 2010 et nous serons probablement à 59,5 % en 2011. Ces ressources proviennent pour la quasi-totalité de la facturation des fouilles aux aménageurs. On ne prend évidemment pas en compte la redevance d'archéologie préventive parmi les ressources propres.

Lorsque je suis arrivé en janvier 2010, il m'est apparu qu'il existait certainement des marges de manœuvre pour développer les ressources propres, notamment en matière de valorisation culturelle. Par exemple, il n'y avait pas de stratégie de mécénat. L'établissement s'en est depuis doté, elle a été présentée à son conseil d'administration le 7 décembre dernier.

Il convient de développer cette démarche, même si ces ressources resteront limitées. Auparavant, l'établissement se concentrait sur l'effet de levier vis-à-vis des partenaires extérieurs. En mettant 10, l'établissement suscite parfois 100, mais l'argent ne transite pas par nos comptes. Cette stratégie reste bonne, nous la poursuivons et la consolidons.

Un volume financier qui correspond à 2,9 % du total du budget de l'établissement (168 millions d'euros) est consacré à la politique de valorisation (1,8 million d'euros de crédits et 3 650 jours-hommes valorisés) : c'est peu. Nous cherchons à développer les ressources propres pour développer des projets, notamment des ressources pédagogiques pour les enseignants et les jeunes dans leur ensemble. Nous avons, par exemple, un site Internet, apprécié par ceux qui le consultent et qui connaît une croissance forte des connexions, lesquelles devraient atteindre le million en 2011 contre 850 000 en 2010. Il n'y a cependant pas d'espace pédagogique sur le site, ni d'espace dédié aux aménageurs. Ce sont des dépenses que nous souhaitons réaliser, mais elles restent subordonnées à l'obtention de mécénats.

Cette stratégie de mécénat commence à porter ses fruits. La deuxième édition des journées de l'archéologie aura lieu les 21 et 22 mai prochains. Avec le même budget qu'en 2010, nous avons conquis deux mécènes, qui ont une volonté de collaboration à long terme, et qui seront nos partenaires pour ces journées. Il s'agit de la Fondation Diversiterre d'EDF et de Bouygues Constructions. Cette stratégie de mécénat se heurte toutefois à une difficulté : contrairement aux établissements publics culturels qui développent des stratégies ambitieuses en la matière, l'INRAP ne dispose pas de lieux identifiés à titre de contrepartie en termes de mise à disposition. Pour surmonter ce handicap, nous souhaitons collaborer avec d'autres institutions culturelles qui disposent de tels lieux et les mettent à notre disposition à travers des coopérations croisées, ce qui permettrait de donner des contreparties à nos mécènes.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** Je souhaiterais avoir une petite précision sur la gestion des ressources humaines. Dans votre dernier bilan d'activité, il est indiqué que plus de

2 100 jours/homme sont consacrés à des colloques sur le territoire national, sur les 17 000 jours/hommes consacrés à la recherche. Pouvez-vous commenter ces chiffres ?

**M. Arnaud Roffignon.** 17 000 jours/homme, soit seulement 6 % de la capacité opérationnelle totale de l'établissement, sont les moyens consacrés à l'exploitation des résultats. Ce n'est pas satisfaisant, compte tenu de l'effort de la collectivité nationale pour l'archéologie préventive. Par ailleurs, le CNRS et l'Université ne sont pas en capacité d'absorber tout ce que l'archéologie préventive produit. L'INRAP a été créé pour cela et doit pouvoir compléter ce travail.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** À quoi servent donc ces fouilles si les ressources mises au jour ne peuvent être valorisées ?

**M. Arnaud Roffignon.** Il faut réduire l'écart entre la masse d'information produite et son exploitation. C'est l'un des enjeux de la politique nationale d'archéologie que mène l'État.

S'agissant des colloques, en faisant le tour de la France avec le Président, nous ne rencontrons que des gens qui nous disent que nous n'en faisons pas assez.

Une précision : ces 17 000 jours sont affectés uniquement sur projet. Nous avons entre 28 000 et 35 000 jours/homme sollicités pour des projets. Le taux de sélection est fort, voire trop fort selon nous.

Pour répondre à votre question, nous privilégions les colloques où nous communiquons et non ceux auxquels nous nous contenterions d'assister. Il s'agit de pure production scientifique.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur.** Il y a une grande différence entre les volumes de recherches qui sont menées et la valorisation que vous pouvez en faire. On est loin des objectifs. Il faut soit revoir les objectifs, soit diminuer les fouilles.

**M. Arnaud Roffignon.** Nous regrettons cette situation et nous souhaiterions que les moyens soient mobilisés pour mieux exploiter les résultats scientifiques obtenus.

**M. Olivier Carré, Président.** Nous constatons que vous avez de l'ambition dans votre démarche, mais également que vous avez un nœud avec l'arrivée de la concurrence sur des activités qui représentent un peu moins des deux tiers de vos ressources, c'est-à-dire les fouilles et autres prestations. Vous avez par ailleurs des éléments de charges, comme le personnel, qui continuent à augmenter alors que votre activité devrait ralentir avec l'arrivée de la concurrence. Vous êtes également confrontés à des coûts induits importants compte tenu de l'aménagement du temps et des externalités. Une réflexion devra être menée avant d'envisager de changer votre mode de recettes, pour qu'elles soient plus dynamiques.

La notion de critère de performance est essentielle. Il faut la rétopoler et non pas uniquement l'extrapoler. Malgré des changements importants des taux de la redevance, les recettes afférentes ne sont pas arrivées, ce qui a ralenti votre développement. Tout cela devra interpellier le législateur lorsqu'il reverra votre mode de financement.

Je vous remercie.