



ASSEMBLÉE NATIONALE

12ème législature

archéologie

Question écrite n° 88182

Texte de la question

Dans le cadre de l'audit décidé par le Gouvernement sur l'archéologie préventive les rapporteurs ont formulé plusieurs recommandations. Ils proposent notamment d'ajuster les moyens en fonction des ressources disponibles en stoppant le recrutement des agents permanents nouveaux, M. Bruno Bourg-Broc demande à M. le ministre de la culture et de la communication de lui indiquer les perspectives de son action ministérielle s'inspirant de cette proposition.

Texte de la réponse

L'honorable parlementaire a bien voulu appeler l'attention du ministre de la culture et de la communication sur les recommandations des rapporteurs de l'audit décidé par le Gouvernement sur l'archéologie préventive, proposant notamment d'ajuster les moyens en fonction des ressources disponibles en présentant un budget par nature de ressources et de dépenses et en stoppant le recrutement des agents permanents nouveaux. En premier lieu, il faut souligner que le ministère de la culture apporte une attention toute particulière à l'archéologie préventive et à son opérateur principal, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), compte tenu de l'enjeu scientifique, budgétaire et économique qu'ils représentent. Les recommandations des rapporteurs portent, d'une part, sur les ressources disponibles et leur développement et, d'autre part, sur les besoins effectifs de l'archéologie préventive et leur maîtrise. 1. Ressources disponibles. Depuis la loi n° 2003-707 du 1er août 2003, le dispositif législatif de l'archéologie préventive repose sur deux principes essentiels : partage du monopole de l'INRAP en matière de diagnostics avec les services archéologiques agréés des collectivités territoriales, les diagnostics étant financés par une redevance d'archéologie préventive (RAP) ; ouverture des fouilles à la concurrence : elles peuvent désormais être réalisées par des opérateurs publics ou privés agréés et sont financées au prix du marché. L'aménageur devient maître d'ouvrage pour la réalisation des fouilles et contracte avec un opérateur agréé de son choix, qui facture sa prestation. Les deux sources principales de financement de l'archéologie préventive en général et de l'INRAP en particulier sont donc la RAP et les facturations de fouilles des opérateurs aux aménageurs. La refacturation des fouilles dont l'INRAP a la totale maîtrise permet de couvrir les besoins humains et financiers pour accomplir les opérations archéologiques. S'agissant de la RAP, les nombreuses évolutions législatives intervenues lors des dernières années n'ont pas permis d'atteindre, à ce stade, une vitesse de croisière qui permettrait d'établir de façon certaine son rendement. Le rapport d'audit indique lui-même que « l'estimation précise du rendement potentiel de la redevance n'a pu être effectuée sur la base des données existantes, notamment parce qu'il est très difficile d'évaluer la part des difficultés rencontrées due au caractère récent de la redevance et celle liée à la modification de la législation intervenue en 2004 qui a entraîné des retards dans l'instruction des dossiers ». Or la RAP compte pour moitié dans les recettes de l'INRAP alors que ce dernier n'en a pas la maîtrise. En effet, la liquidation et l'ordonnancement de la RAP relèvent des DDE ou des DRAC selon le type d'aménagement et le recouvrement des trésoreries générales avant d'être reversée à l'établissement. Lors du vote de la loi de 2003, le rendement attendu de la RAP présenté au Parlement s'établissait à 80 MEUR. Le potentiel de RAP estimé par l'audit est de 48 MEUR à minima (dont 25 MEUR pour les DRAC et 23 MEUR pour les DDE). En effet,

comme indiqué plus haut, il est difficile de déduire avec certitude le montant de la redevance relevant de la législation actuelle, les services ayant liquidé en 2005 des dossiers soumis à plusieurs législations différentes sans que les logiciels existants permettent d'effectuer des analyses suffisamment rigoureuses entre les différents types de dossiers. Le rapport d'audit recommande d'accroître en priorité l'efficacité des procédures : la professionnalisation des procédures de liquidation des dossiers suppose une organisation renforcée et harmonisée ainsi qu'une meilleure circulation de l'information entre les administrations et avec les redevables. Plutôt que d'ajuster les moyens en fonction des ressources disponibles, il est donc possible de faire progresser les ressources disponibles pour les rapprocher du montant de 80 MEUR présenté au Parlement. Du côté des DRAC, sous la responsabilité du ministère de la culture et de la communication, de nombreux efforts ont été réalisés en 2005 avec la nomination de deux correspondants (scientifique et administratif) par région, le déploiement d'un logiciel dédié à la liquidation et à l'ordonnancement et un plan de formation afférent. Le logiciel mis en place a été validé par la direction générale de la comptabilité publique à chacune des étapes de sa construction pour permettre la transmission et le traitement accéléré des dossiers dans des formats immédiatement interprétables par le réseau des trésoreries générales. Ce logiciel permet également de disposer d'une remontée en temps réel des montants liquidés et ordonnancés consolidés au niveau national et par région. Par ailleurs, plusieurs circulaires d'application ont permis de préciser les modalités exactes de mise en oeuvre de la liquidation des dossiers reçus. L'ensemble de ces actions ont conduit à ce que le montant de la redevance ordonnancée par les DRAC passe de 11,8 MEUR en 2004 à 30,8 MEUR en 2005. Pour 2006, l'effort est maintenu au niveau de 2005 et peut être amplifié car il existe encore des disparités régionales qui peuvent être réduites par une mobilisation accrue des DRAC et une diversification des dossiers traités avec le concours de l'ensemble des services préfectoraux. Concernant les DDE, après des difficultés initiales dues à la modification législative de l'été 2004, le rythme de liquidation et d'ordonnancement devrait repartir. Le ministère de l'équipement doit mobiliser ses équipes sur le sujet. S'agissant des trésoreries générales, les taux de recouvrement peuvent être sensiblement améliorés, notamment pour le circuit des dossiers DDE. En effet, les derniers taux observés sont respectivement de 50 % et de 75 % pour les DDE et les DRAC. C'est une amélioration déjà sensible dans la mesure où les taux de recouvrement n'étaient, en janvier 2005, que de 26 % et de 44 % pour les titres respectivement émis par les DDE et les DRAC.

2. Besoins de l'archéologie préventive.

Le besoin de financement de l'INRAP ne constitue par une donnée invariable. Il dépend en effet étroitement d'au moins deux paramètres : le niveau des prescriptions émises par les services de l'État et la productivité constatée sur les opérations, qui dépend elle-même de paramètres multiples : caractéristiques du terrain, nature des vestiges, usages et méthodologie adoptés par les archéologues, etc. Les orientations formulées dans le rapport d'audit pour renforcer les conditions d'exercice de la tutelle ont retenu toute l'attention du ministère, et leur mise en oeuvre est actuellement engagée sous l'autorité conjointe de la directrice de l'administration générale et du directeur de l'architecture et du patrimoine. L'adaptation des dépenses, et notamment de la charge opérationnelle, aux possibilités budgétaires de l'établissement représente un souci constant du ministère qui s'est traduit, dès le mois de décembre 2002, par la mise en place d'une politique de maîtrise du niveau des prescriptions de diagnostic d'archéologie préventive. Cette politique a d'ores et déjà produit ses effets, et le taux de prescription au niveau national, c'est-à-dire le nombre de prescriptions de diagnostics émises rapporté au nombre de dossiers d'aménagements reçus, s'établit désormais à 6,66 % depuis le début de l'année 2006, contre près de 15 % en 2002. Il convient désormais d'accompagner cette maîtrise par la mise en place d'une programmation scientifique nationale. Du côté de l'établissement public, des gains de productivité ont déjà été réalisés en 2005 et sont encore possibles : la construction d'un système d'information performant sur le plan de la gestion opérationnelle des opérations des ressources humaines et budgétaires est un enjeu essentiel pour l'INRAP. En effet, de la performance du système d'information dépend très largement la performance d'utilisation des moyens budgétaires et humains dont dispose l'INRAP. L'établissement est aujourd'hui engagé dans cette voie ; la mise en place d'une vraie comptabilité analytique est également en cours. Le budget de l'INRAP reste néanmoins présenté par nature d'activité depuis 2004, et son exécution est également suivie de cette façon. Ce mode de suivi permet de distinguer l'activité de diagnostics, financée par la RAP, et l'activité de fouilles, financée par la facturation. Il existe une parfaite étanchéité financière entre les deux au regard du droit français de la concurrence et du droit communautaire, l'activité du secteur concurrentiel des fouilles ne devant à aucun moment être financée par les fonds publics. Par ailleurs, des travaux de méthodologie entrepris par la direction scientifique et technique de l'INRAP doivent permettre de fixer des critères uniformes d'usage des moyens selon les types d'opérations. S'agissant des emplois, le plafond d'emplois fixé initialement au moment

de la création de l'établissement en 2002 en fonction de l'activité opérationnelle attendue et des besoins administratifs s'établissait à 1 428 CDI. Ce plafond a été ramené à 1 405 puis légèrement augmenté à 1 410 en 2005. Il convient, pour l'heure, de conserver à l'INRAP toutes ses facultés d'intervention, les effets attendus de la mise en concurrence sur l'activité de fouilles ne s'étant pas encore pleinement fait sentir. De facto, l'INRAP reste l'opérateur principal de l'archéologie préventive sur le territoire national, en dépit d'une augmentation significative du nombre d'opérateurs agréés : plus de 50 à ce jour. L'activité opérationnelle étant prioritaire, c'est le volant de CDD qui permet l'ajustement en fonction des besoins. Mais, pour ne pas augmenter les délais d'intervention vis-à-vis des aménageurs, il a donc été nécessaire de maintenir un niveau important de CDD depuis 2004 (300-350 ETP). Le rapport d'audit indique que le mécontentement des aménageurs porte désormais plus souvent sur les délais que sur les coûts.

Données clés

Auteur : [M. Bruno Bourg-Broc](#)

Circonscription : Marne (4^e circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 88182

Rubrique : Patrimoine culturel

Ministère interrogé : culture et communication

Ministère attributaire : culture et communication

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 7 mars 2006, page 2296

Réponse publiée le : 12 septembre 2006, page 9577