

Présentation et analyse de trois scénarii d'évolution

Pièces Jointes : *Tableaux par scénario / Tableau de synthèse / Annexe méthodologique*

La présente note analyse l'impact de trois scénarii d'évolution de l'INRAP d'ici 2018 :

- un scénario tendanciel (1) ;
- un scénario de monopole public constitué autour des collectivités territoriales et de l'INRAP (2) ;
- un scénario de régulation renforcée du secteur (3).

Les modalités de calculs retenues sont exposés dans la fiche annexe jointe.

Aucun scénario ne prévoit de baisse des effectifs à l'INRAP : les scénarii qui induisent des baisses d'activité de diagnostics et de fouilles prennent en compte le redéploiement des effectifs sur d'autres segments d'activité (recherche ...).

Les calculs réalisés dans ce cadre ne chiffrent pas les effets indirects et les externalités liées à l'existence du système concurrentiel, qu'il s'agisse, par exemple, de l'impact des aides aux entreprises ou des coûts de coordination sur le plan scientifique.

1 - Scénario tendanciel (scénario 1)

1.1 - Description

L'objectif de ce premier scénario est d'appréhender l'évolution tendancielle de l'INRAP sans qu'aucune modification ne soit apportée au cadre actuel de son intervention.

Il s'agit d'une approche à « droit constant », sur les plans juridiques et budgétaires et, plus largement, dans les orientations mises en œuvre par les administrations chargées de l'archéologie préventive.

1.2 - Paramètres déterminants

Trois paramètres principaux déterminent les résultats de ce scénario :

- ✓ La croissance du PIB et son impact sur le nombre de saisines des SRA susceptibles de déboucher sur des prescriptions de diagnostics et de fouilles (cf annexe méthodologique).

Alors que sur la période 2008-2012 la croissance moyenne annuelle du PIB a été quasi nulle, elle devrait être supérieure à 1 % en moyenne annuelle sur la période 2013-2018, ce qui se traduit mécaniquement par une augmentation de l'activité d'archéologie préventive.

Un test de sensibilité avec une croissance annuelle inférieure de 0,5 point est toutefois également réalisé.

- ✓ La part des interventions de l'INRAP sur le nombre total de fouilles réalisées.

L'examen des données récentes montre que la part de marché de l'INRAP semble s'être stabilisée autour de 55 % du total des autorisations de fouilles délivrées.

Les évolutions significatives intervenues concernent, de fait, la part respective des collectivités territoriales et celles des opérateurs privés, la première s'étant accrue au détriment de la seconde entre 2009 et 2012.

Un test de sensibilité est également réalisé pour mesurer les conséquences d'une perte de 5 points de part de marché par l'INRAP entre 2014 et 2018.

- ✓ L'évolution de la nature des opérations à réaliser en matière de diagnostic en raison du très net fléchissement des grands travaux.

En termes d'hectares de terrain à couvrir, les diagnostics réalisés dans le cadre des grands travaux représentaient plus de 20 % de l'activité de l'INRAP entre 2010 et 2012 alors qu'ils devraient être inférieurs à 6 % de à partir de 2013 et les années suivantes.

Or, en moyenne, les diagnostics grands travaux mobilisent 6 jours/hommes par hectare contre 8,4 jours/hommes pour les opérations dites courantes.

Cette évolution amène donc à revaloriser le volume moyen de jour hommes à affecter aux opérations de diagnostic pour déterminer le volume d'activité prévisionnel de l'INRAP sur la période 2014-2018.

1.3 - Principaux résultats

a) *Scénario de base*

- ✓ En termes d'activité, l'augmentation générale du nombre de saisine, la revalorisation des jours/hommes par hectare pour les diagnostics et le maintien de la part de marché de l'INRAP amènent à atteindre un volume d'activité exprimé en jours/hommes supérieur à la moyenne 2008-2012 dès 2014, pour s'établir en 2018 à 288 000 jours hommes, soit un niveau d'activité supérieur de 20 000 jours/hommes à celui de 2012.
- ✓ En termes financiers, l'INRAP n'atteint pas l'équilibre avec un déficit annuel moyen supérieur à 5 M€ sur la période 2014-2018.

b) *Test de sensibilité*

Afin de tester la sensibilité du scénario à l'évolution de ses paramètres fondamentaux, une hypothèse dégradée a été examinée en matière de taux de croissance (un demi-point de croissance annuelle) et de part de marché (l'INRAP perd 5 points de part de marché sur la période 2014-2018).

Dans ce cas, les résultats s'établissent de la manière suivante :

- ✓ En termes d'activité, l'INRAP atteint en 2018 un niveau d'activité inférieur de 4 000 jours hommes à celui de 2012 ;
- ✓ En termes financiers, l'INRAP n'atteint pas l'équilibre avec un déficit annuel moyen de l'ordre de 8 M€.

2 - Scénario de monopole public (collectivités territoriale et INRAP - scénario 2)

2.1 - Description

Dans un contexte global d'activité identique à celui du scénario tendanciel, ce scénario examine l'impact pour l'INRAP de l'instauration d'un monopole public de l'archéologie préventive en matière de fouilles.

L'activité des opérateurs privés serait répartie entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Il est fait l'hypothèse, dans ce cadre, que 65 % de cette activité serait assurée par l'INRAP et 35 % par les collectivités territoriales.

Les personnels permanents des opérateurs privés sont intégralement repris par l'INRAP.

2.2 - Paramètres déterminants

Deux paramètres principaux déterminent les résultats de ce deuxième scénario :

- ✓ Les coûts de transition : il convient de prendre en compte le coût pour l'Etat du passage du système actuel à celui du monopole public.

Déoulant principalement du montant de l'indemnisation à verser aux opérateurs privés du fait du changement de législation, ce coût dépend largement de l'appréciation du juge et peut difficilement être déterminé avec précision.

Il est retenu, à ce stade, l'hypothèse d'un coût équivalent à une année de chiffre d'affaires (chiffre d'affaires moyen 2008-2012).

Il importe toutefois de souligner l'incertitude qui affecte aujourd'hui ce chiffrage, qui est vraisemblablement un chiffrage minimum d'indemnisation.

- ✓ Les coûts et recettes associés à l'augmentation de la part de marché de l'INRAP
 - Les dépenses liées à la reprise de l'activité des opérateurs privés sont calculés en fonction de la structure de coûts de l'INRAP.
 - Les recettes nouvelles sont calculées en fonction des prix d'intervention de l'INRAP.
 - La reprise de la totalité des personnels de l'INRAP engendre, en début de période, un surcoût pour l'INRAP non compensé par le surcroît d'activité lié au gain de parts de marché, surcoût progressivement absorbé par le surplus d'activité lié aux hypothèses de croissance économique.

2.3 - Principaux résultats

a) Scénario de base

- ✓ En cas de monopole public, la part de marché de l'INRAP pour les fouilles préventives passerait à 73,5 %¹
- ✓ En termes d'activité, l'INRAP atteint 325 000 jours / hommes en 2014 et 351 000 jours / hommes en 2018, soit 83 000 jours hommes de plus qu'en 2012.
- ✓ En termes financiers, l'INRAP n'atteint pas l'équilibre avec un déficit annuel moyen de l'ordre 4 M€ sur la période 2014-2018. S'ajoute à ce déficit, en outre, le coût d'indemnisation des opérateurs privés mis à la charge de l'Etat a minima de 28 M€.

b) Test de sensibilité

Si l'INRAP ne reprend que 65 % des emplois permanents des opérateurs privés, l'activité est identique et le résultat financier correspond à un déficit annuel moyen de l'ordre de 0,4 M€.

Comme dans le scénario de base, il s'y ajoute un coût d'indemnisation des opérateurs privés mis à la charge de l'Etat a minima de 28 M€.

2.4 - Faisabilité

La mise en place d'un monopole public en matière d'exécution des fouilles archéologiques préventives doit être analysée au regard du respect de la liberté d'entreprendre sur le plan constitutionnel et remplir, par ailleurs, les conditions prévues à l'article 106§2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) pour justifier l'octroi de droits exclusifs.

- ✓ En première analyse et au regard de la jurisprudence constitutionnelle, la limitation qui serait apportée à la liberté d'entreprendre ne semble pas disproportionnée.

¹ Cf Annexe méthodologique.

Au regard de la jurisprudence nationale tant administrative que constitutionnelle, l'ouverture à la concurrence réalisée depuis 10 ans ne constitue donc pas en soi un obstacle dirimant pour justifier la restauration du monopole public.

- ✓ S'agissant du respect du TFUE, le droit communautaire, s'il admet les dérogations au droit de la concurrence, impose, pour justifier l'entrave à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services que la démonstration soit apportée que la mission en cause ne peut être accomplie que par l'octroi d'un droit exclusif à une entité.

La légitimité du retour au monopole national est aujourd'hui ainsi beaucoup plus difficile à rapporter aujourd'hui en présence d'une réelle offre privée qui occupe à une part non marginale du marché des fouilles.

Or, le juge communautaire accorde à l'analyse du marché une place beaucoup plus importante, à l'instar de l'analyse de l'Autorité de la concurrence.

Dans la mesure où un contentieux communautaire est à prévoir en cas de création d'un monopole public, une forte incertitude affecte à ce stade ce scénario.

En toute hypothèse, le calendrier de mise en œuvre devrait tenir compte des opérations de transferts et d'indemnisation et ferait nécessairement l'objet d'une mise en œuvre décalée dans le temps même si elle était prévue dans la loi.

3 - Scénario de régulation renforcée (scénario 3)

3.1 - Description

Sans instaurer un monopole public en matière de fouilles, ce scénario intègre l'effet de plusieurs mesures de contrôle des opérateurs privés de nature à rééquilibrer le fonctionnement du secteur, qui ont un impact aussi bien sur le niveau d'activité que le financement de l'INRAP.

Il prend en compte la mise en place d'une subvention pour charges de service public (SCSP) calibrée à ce stade à hauteur de 6 M€ pour les activités non-lucratives de l'INRAP afin de compenser les missions spécifiques de service public remplies par l'opérateur national et que n'ont pas à assurer les collectivités ou les opérateurs privés (recherche, valorisation et diffusion de l'archéologie, conservation d'une partie du mobilier issu des fouilles au-delà du délai envisagé par les textes pour leur étude,

intervention sur tout le territoire en cas de carence des collectivités ou des opérateurs privés).

3.2 - Paramètres déterminants

- ✓ Un ensemble de nouvelles mesures tendant à une meilleure régulation est mis en place, dans le cadre de la loi patrimoine (examen de recevabilité du PSI en amont par les SRA, renforcement de la politique des agréments) ou de l'application du droit de travail.
- ✓ L'INRAP enregistre un gain de part de marché de 10 point (passage à 65 % de part de marché).
- ✓ L'INRAP baisse ses prix d'intervention de 10 % sur les parts de marché gagnées grâce à une meilleure définition de ses coûts de fouille.

3.3 - Principaux résultats

- ✓ En termes d'activité, l'INRAP atteint dès 2014 un niveau d'activité supérieur à 2012 et progresse ensuite pour atteindre 323 000 Jours / Hommes, soit 55 Jours / Hommes de plus qu'en 2012.
- ✓ En termes financiers, l'INRAP dégage un résultat positif annuel moyen de l'ordre de 1,6 M€ sur la période 2014-2018.

3.4 - Faisabilité

- ✓ Juridiquement, il devra pouvoir être démontré que la mise en place d'une subvention pour charges de service public ne vise pas à accorder un avantage concurrentiel artificiel à l'INRAP mais à couvrir uniquement des dépenses résultant de ses missions non lucratives et ne donne lieu à aucune forme de surcompensation.

Il s'agirait d'un modèle comparable à celui de la RMN au sein de laquelle cohabitent des activités concurrentielles et des activités non-concurrentielles, la subvention pour charge de service public ne portant que sur les secondes.

- ✓ Sur le plan budgétaire, ce scénario suppose un arbitrage favorable du gouvernement sur la budgétisation d'une subvention pour charges de service public de 6 M€/an.