

Rapport de Madame Martine Faure
députée en mission
auprès de la Ministre de la Culture et de la Communication

Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive

Mai 2015

... ..
... ..
... ..

... ..

... ..

Sommaire

Introduction.....	1
Considérations générales devant guider l'action législative et administrative sur le sujet des fouilles d'archéologie préventive.....	3
Partie 1 – État des lieux du dispositif de l'archéologie préventive plus de dix ans après le vote des deux lois fondatrices.....	5
1. Le dispositif institutionnel de l'archéologie préventive a été instauré par deux lois successives.....	5
– <i>La loi n°2001-44 du 17 janvier 2001 pose les fondements théoriques et juridiques du dispositif d'archéologie préventive.....</i>	<i>5</i>
– <i>La loi n°2003-707 du 1er août 2003 réforme le dispositif de l'archéologie préventive, notamment en reconnaissant de nouveaux acteurs.....</i>	<i>6</i>
2. En une dizaine d'années, le dispositif s'est structuré autour d'une pluralité d'acteurs.....	10
– <i>Les aménageurs, à l'origine de la mise en œuvre de la procédure d'archéologie préventive.....</i>	<i>10</i>
– <i>Le ministère de la Culture, au cœur du dispositif.....</i>	<i>12</i>
– <i>L'Inrap, « opérateur historique » présent sur l'ensemble du territoire.....</i>	<i>14</i>
– <i>Les services de collectivités territoriales, opérateurs de proximité partiellement reconnus.....</i>	<i>15</i>
– <i>Les opérateurs privés, des statuts variés pour des volumes d'activité contrastés.....</i>	<i>16</i>
– <i>Les acteurs de la Recherche : ministère de la Recherche, CNRS, universités et unités de recherche.....</i>	<i>17</i>
3. L'équilibre entre les opérateurs de fouilles s'est modifié au cours des dix dernières années.....	18
– <i>La montée en puissance financière des opérateurs privés et des services des collectivités territoriales face à la prépondérance de l'Inrap.....</i>	<i>18</i>
– <i>Une grande difficulté à mener une analyse prospective sur les opérateurs.....</i>	<i>19</i>
Partie 2 – Dysfonctionnements du dispositif actuel.....	21
1. La concurrence entre opérateurs sur l'activité de fouilles : un phénomène exacerbé dans un contexte de fléchissement de l'activité et en l'absence d'outils de régulation suffisamment efficaces.....	21
– <i>Les dérives commerciales de certaines structures ont profondément ému la communauté scientifique des archéologues.....</i>	<i>21</i>
– <i>Un sentiment de concurrence débridée et d'injustice profonde.....</i>	<i>24</i>
– <i>Les services archéologiques de l'État n'ont pas les moyens suffisants pour assurer une véritable régulation du dispositif.....</i>	<i>25</i>
– <i>Le ralentissement de l'activité économique, une cause indéniable de cette concurrence accrue mais souvent peu questionnée.....</i>	<i>26</i>
– <i>De nombreux facteurs de crispation à la source d'un sentiment diffus de crise.....</i>	<i>26</i>
2. Le financement de l'archéologie : une grande complexité pour un rendement décevant.....	27
– <i>Un dispositif marqué par une grande complexité.....</i>	<i>28</i>
– <i>Un rendement de la RAP très insuffisant et pénalisant pour l'ensemble du dispositif de l'archéologie préventive.....</i>	<i>31</i>
3. L'activité de recherche : une ambition unanimement revendiquée mais une réelle confusion dans le partage des rôles.....	33
– <i>Un débat toujours ouvert sur le périmètre de la Recherche en archéologie préventive.....</i>	<i>33</i>

– Un manque de reconnaissance pour une grande partie des acteurs de la Recherche.....	34
– Un difficile regroupement des chercheurs.....	35
4. L'archéologie préventive en mer devient un sujet de préoccupation majeur.....	36
– Les ajustements nécessaires de fiscalité de l'archéologie appliquée à l'espace maritime.....	37
– Les difficultés de la chaîne opératoire de l'archéologie préventive en mer.....	37
– Le nécessaire renforcement des moyens de l'Inrap.....	38
5. La mobilité et les perspectives de carrière des archéologues : des horizons trop limités.....	39
Partie 3 – Propositions pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive....	42
1. Construire une politique publique de l'archéologie préventive claire et coordonnée.....	43
1.1. Placer le ministère de la Culture et les organes scientifiques de contrôle au centre du dispositif.....	43
1.1.1. Pour une meilleure régulation de la concurrence grâce à un contrôle plus exigeant des agréments et au renforcement du contrôle scientifique et technique.....	43
1.1.2. Pour la mise en place d'un pilotage global du dispositif.....	45
1.2. Faire de l'Inrap un établissement moderne centré sur ses responsabilités particulières.....	47
1.2.1. Pour la modernisation de l'établissement public.....	47
1.2.2. Pour le renforcement de l'Inrap dans ses responsabilités particulières.....	48
1.3. Assurer une meilleure reconnaissance des activités des collectivités territoriales.....	49
1.4. Repréciser la place de l'intervention des opérateurs privés.....	49
2. Garantir un système de financement fiable et efficace.....	50
2.1. Plusieurs pistes d'amélioration ont été présentées au cours des travaux préparatoires et des auditions.....	50
2.2. En ce qui concerne le Fnap.....	51
3. Redéfinir les missions et l'implication de chaque acteur en matière de Recherche et de conservation des données archéologiques.....	52
3.1. Pour une gouvernance renouvelée du pilotage scientifique en confortant le rôle du CNRA et des Cira.....	52
3.2. Pour le développement de projets collectifs de recherche.....	53
3.3. Assurer la conservation et l'étude sur le long terme des vestiges archéologiques dans des lieux identifiés et territorialisés, les centres de conservation et d'étude (CCE).....	53
4. Donner les moyens au développement d'une archéologie préventive sous-marine.....	54
5. Accroître la mobilité inter-institutionnelle des archéologues.....	54
5.1. Veiller à la qualité de la formation des archéologues, aussi bien initiale que continue.....	54
5.2. Développer les passerelles entre les Drac et l'Inrap.....	55
5.3. Encourager la mobilité des archéologues des collectivités territoriales et les échanges avec le monde de la Recherche (CNRS, universités, unités de recherche.....)	55
Annexes.....	56

Introduction

En ratifiant en 1995 la Convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique, dite Convention de Malte, la France s'est engagée à organiser un dispositif juridique et financier adapté pour concilier les opérations de recherche archéologiques et l'aménagement du territoire.

Le dispositif du service public de l'archéologie préventive a été défini par les lois du 17 janvier 2001 et du 1^{er} août 2003, codifiées au titre II du livre V du code du patrimoine.

Mais, force est de constater que, plus de douze ans après le vote de ces lois et dans un contexte économique qui a beaucoup changé, le domaine de l'archéologie en général, et de l'archéologie préventive en particulier, est en souffrance.

Le Premier ministre nous a confié une mission relative à la réforme de l'archéologie préventive en vue de concevoir pour notre pays un nouveau dispositif du service public de l'archéologie préventive fondé sur l'excellence scientifique et culturelle, tout en étant adapté aux réalités économiques, sociales et territoriales de demain.

Nous avons attaché un grand intérêt à cette mission qui fut renforcé par une actualité archéologique faite de découvertes majeures, notamment à Lavau dans l'Aube, ou encore à Paris dans le quartier de Réaumur-Sébastopol. Cette actualité a imprimé deux directions à notre démarche.

D'abord, il s'agit de réformer le dispositif actuel de l'archéologie préventive pour pallier ses faiblesses, notamment en ce qui concerne l'articulation et la reconnaissance du rôle de chacun des acteurs. L'objectif recherché est de rassembler ceux-ci autour de valeurs communes, voire d'une éthique commune. Leur diversité doit, en effet, constituer une force pour l'archéologie préventive et permettre à cette discipline scientifique en plein essor de retrouver tout son sens, au service de notre mémoire collective.

Ensuite, il convient de réaffirmer l'ancrage économique et social de l'archéologie préventive qui, comme l'archéologie programmée, joue un rôle fondamental dans la construction du « vivre ensemble » et dans l'enrichissement culturel de tous, notions sans cesse menacées.

Nos travaux se sont nourris de très nombreuses auditions (trente-et-une auditions représentant près de quarante heures). À cet égard, nous tenons à remercier très sincèrement toutes les personnes auditionnées dans le cadre de la mission et à souligner leur disponibilité, la richesse de leurs expériences ainsi que la clarté et la qualité de leurs propos. Nous nous sommes également appuyés sur les nombreux rapports existants en la matière, en particulier du Livre blanc sur l'archéologie préventive (mars 2013), dans la continuité desquels nous nous sommes inscrits, avec le souci partagé de reconnaître à l'archéologie toute sa légitimité et son statut. Ces diverses et précieuses sources d'informations nous ont permis de disposer d'un matériau dense et nous ont guidé dans l'élaboration de nos propositions, que nous espérons solides, cohérentes et au service de l'intérêt général de la discipline archéologique.

Dès nos premières rencontres et lectures, nous avons pu observer le paradoxe dans lequel sont plongés les acteurs de l'archéologie. Si tous s'accordent sur la richesse indéniable des apports de l'archéologie préventive, ceux qui la font vivre au quotidien ressentent de vives inquiétudes et considèrent traverser une véritable crise.

Nous avons été confrontés aux attentes élevées, complexes, variées et parfois contradictoires, de l'ensemble des acteurs. Nous avons pris la pleine mesure du malaise et des réticences exprimées à l'encontre du dispositif issu de la loi de 2003, notamment concernant l'ouverture des fouilles à la concurrence et le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux aménageurs.

Nous avons pu constater le dysfonctionnement de l'outil fiscal et financier auquel le dispositif est adossé et la tension dans laquelle ce dysfonctionnement place l'ensemble de l'archéologie préventive.

Au-delà de ces difficultés, des aspirations communes émergent en vue d'une mutualisation des efforts dans les domaines de la recherche et de la valorisation, mais aussi en vue du développement des passerelles entre les différentes parties prenantes du dispositif. Elles témoignent de l'intérêt et de la préoccupation de tous d'aboutir à un dispositif plus performant et plus harmonieux.

Aussi, après la conduite de l'ensemble des auditions, deux catégories de propositions complémentaires et cohérentes nous semblent envisageables pour offrir à cette discipline un cadre apaisé, assaini, enrichi et renforcé.

Il conviendra d'abord d'apporter des modifications au dispositif actuel, notamment par un renforcement du rôle de l'État, garant de la conciliation des différents intérêts, et chargé : d'évaluer l'impact des projets d'aménagement sur le patrimoine archéologique, de définir les mesures d'archéologie préventive nécessaires, d'exercer le contrôle scientifique et technique de la mise en œuvre de ces mesures et d'évaluer les résultats de ces opérations avec le concours d'instances scientifiques consultatives.

Mais il s'agira ensuite de répondre plus structurellement à certaines difficultés par une réforme du financement du dispositif, par la reconnaissance des activités de tous les acteurs et par l'identification d'une instance de pilotage pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive.

Plus qu'une refondation de l'archéologie préventive, qui ne pourra émaner que des travaux des instances de dialogue propres à la communauté scientifique et des choix des autorités administratives, notre mission cherche essentiellement à fournir une trame problématisée ainsi que des éclairages sur le dispositif de l'archéologie préventive en vue des débats parlementaires à venir lors de l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Dans cette perspective, nous avons tenu à poursuivre cette introduction par le rappel des conditions générales et principes devant guider l'action législative et administrative sur les fouilles d'archéologie préventive.

Considérations générales devant guider l'action législative et administrative sur le sujet des fouilles d'archéologie préventive

En complément de nos propos liminaires, nous souhaiterions rappeler un certain nombre de considérations générales concernant l'archéologie. Au moment d'ouvrir le présent rapport qui vise à enrichir la discussion du projet de loi relatif à la création, à l'architecture et au patrimoine, il est opportun de rappeler ces principes généraux, qui fondent le regard de ce rapport parlementaire sur cette science et dont la plupart figurent dans l'introduction du Livre blanc de l'archéologie préventive¹.

Il s'agit des éléments suivants :

- **L'archéologie, bien que multiforme et plurielle, demeure une dans ses finalités.** Il n'existe aucune raison autre qu'opérationnelle de distinguer archéologie programmée et archéologie préventive, l'une et l'autre étant les deux faces complémentaires d'une seule et même activité scientifique.
- **L'archéologie est une science humaine et sociale** qui s'est hissée au même rang que les sciences de la nature, les sciences de l'univers, la paléontologie ou l'anthropologie (pour ne citer que quelques exemples). Elle s'est professionnalisée depuis un demi-siècle, avec une accélération notable depuis vingt ans, et a développé ses propres modes d'acquisition des données. Sa valeur ne se mesure plus à l'aune des objets que produit la fouille, à leur intérêt muséographique ou marchand, mais à celle de ses résultats scientifiques soumis à l'évaluation indépendante de ses pairs.
- **L'archéologie suppose une chaîne scientifique complexe, dont l'opération de terrain, phase technique d'exploration, n'est qu'un maillon.** Cette chaîne débute par l'analyse d'un contexte (acquisition des connaissances préliminaires nécessaires à la bonne conduite du chantier et définition des protocoles opératoires) ; elle se poursuit par une séquence sur le terrain, qui n'est jamais une routine mais une observation intelligente et une bonne compréhension des indices révélés ; elle se termine par l'analyse des données produites (mise en perspective avec les connaissances générales du moment et publication) et la production d'hypothèses. Elle trouve ses prolongements naturels dans la transmission auprès de tous des résultats de ces diverses études. La conservation et l'accessibilité du mobilier ainsi que de la documentation archéologiques doivent être garanties.

Toute rupture dans cette chaîne opératoire se traduit au minimum par des difficultés de suivi, de compréhension et d'interprétation des données, des pertes de temps et d'argent, voire par un échec dans la récolte et le traitement des archives réunies. L'archéologie

¹ *Livre blanc de l'archéologie préventive*, réalisé à l'issue des travaux de la Commission d'évaluation scientifique, économique et sociale de l'archéologie, mars 2013.

n'est pas une activité de travaux publics, mais de recherche à la fois fondamentale et appliquée. Elle ne saurait donc s'inscrire dans une logique purement commerciale.

- **L'archéologie suppose un travail d'équipe où l'interdisciplinarité est indispensable** et dans lequel intervenants et compétences ne sont pas interchangeable. La croissance des moyens humains et financiers dont l'archéologie préventive a bénéficié durant la dernière décennie a eu des conséquences considérables sur la manière d'exercer les métiers de cette discipline. Elle s'est traduite par la constitution d'équipes pluridisciplinaires intéressant la totalité des champs chronologiques. Elle a aussi permis l'apparition de « métiers » nouveaux, tels que ceux des spécialistes de certaines techniques d'analyse ou d'examen en laboratoire, des logisticiens capables de gérer des chantiers longs, coûteux et techniquement complexes, ou des techniciens de terrain spécialisés aussi bien dans le relevé et la topographie que dans les prélèvements de matériaux. C'est cette diversité et la capacité à mettre ces compétences en commun, grâce à la mobilité des personnels, qui font la richesse de l'archéologie.
- **L'archéologie permet de rendre sensibles les liens des sociétés humaines avec leur environnement.** La connaissance du passé, dévoilé et étudié, notamment à l'échelle des territoires grâce à l'archéologie préventive, contribue indéniablement à enrichir et à nourrir de sens les projets concernant l'avenir de nos sociétés. Comme le précise le code du patrimoine, l'État « veille à concilier les exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social »². Il est fondamental que ce principe législatif s'incarne dans un dialogue harmonieux et efficace entre les services de l'État, les aménageurs, les élus et la communauté scientifique des archéologues.
- **L'archéologie préventive a ancré la discipline archéologique dans la vie économique du pays.** Si cet ancrage fait encore débat et suscite des inquiétudes, il est en réalité une chance pour la société dans son ensemble. Les archéologues participent aux aménagements en sauvegardant le patrimoine par l'étude scientifique sans jamais manifester la volonté de freiner le développement économique. Ce lien avec le processus d'aménagement du territoire donne accès à de très vastes surfaces d'exploration, à l'occasion des tracés linéaires ou des zones d'aménagement urbaines ou périurbaines notamment. Il offre aux archéologues une vision extensive, dynamique et évolutive du sous-sol. C'est cet apport à la connaissance lié à l'activité économique qu'il s'agit de valoriser auprès du plus grand nombre.
- **L'archéologie fascine, pour des motifs parfois fantasmés (la quête des trésors), et peut facilement rassembler.** Elle jouit auprès du grand public d'une aura indéniable et sans cesse grandissante, car elle fournit à la société des clefs pour la compréhension du présent et de l'évolution de notre cadre de vie, environnemental et sociétal. Ainsi placée au croisement d'enjeux environnementaux, économiques et sociaux, l'archéologie préventive participe pleinement d'une logique de développement durable.

² Code du patrimoine, article L. 522-1.

Partie 1

État des lieux du dispositif de l'archéologie préventive plus de dix ans après le vote des deux lois fondatrices

1. Le dispositif institutionnel de l'archéologie préventive a été instauré par deux lois successives

- La loi n°2001-44 du 17 janvier 2001 pose les fondements théoriques et juridiques du dispositif d'archéologie préventive

Au début des années 2000, construire un dispositif institutionnel de l'archéologie préventive apparaît à tous comme une nécessité. Les raisons en sont évidentes. Il convenait, en effet, de :

- doter le pays d'un cadre juridique solide, conforme aux engagements internationaux pris par la France en signant en 1992 la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, dite Convention de Malte (ratifiée en 1995) ;
- mettre un terme à l'insécurité juridique entourant la réalisation des « fouilles de sauvetage » ; la loi encadrant la réalisation des opérations de fouilles (loi du 27 septembre 1941) s'avérait inadaptée à la pratique d'une archéologie préventive, dite alors « de sauvetage » ; aménageurs, archéologues et services de l'État se lançaient dans des négociations prolongées, parfois âpres, qui fragilisaient le « système » (manque de transparence, soupçons d'iniquité...) et ne laissaient pas le temps nécessaire à l'exploitation scientifique des résultats des fouilles ;
- clarifier le statut juridique de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (Afan)³ et assurer sa compatibilité avec les droits national et communautaire de la concurrence.

Il nous semble ici important de replacer la loi du 17 janvier 2001 dans son contexte, marqué par la publication de deux études à la fin des années 1990 :

- l'avis du Conseil de la concurrence, remis en mai 1998, qui concluait que « l'exécution des fouilles archéologiques préventives est une activité économique » et que « conférer des droits exclusifs, voire un monopole, pour l'ensemble des opérations d'exécution des fouilles n'apparaît ni indispensable, ni nécessaire pour l'exécution de cette mission particulière », tout en jugeant que des dispositions spécifiques devaient être prises pour assurer la protection du patrimoine (*via*, notamment, un dispositif d'agrément des opérateurs de fouilles)⁴ ;
- le rapport de MM. Bernard Pêcheur, Bernard Poignant et Jean-Paul Demoule (octobre 1998), résultat d'une mission de réflexion d'ensemble sur l'organisation de l'archéologie

3 Association para-administrative créée en 1973 à laquelle l'État recourait pour réaliser les opérations archéologiques sur le terrain.

4 Conseil de la Concurrence, *Avis sur l'application des règles de concurrence, tant nationales que communautaires, aux opérations d'archéologie préventive*, avis n°98-A-07 du 19 mai 1998 : BOCC 1999, n° 2, p. 27.

préventive, soulignant la nécessité d'asseoir une réforme sur l'affirmation du caractère de service public et de la vocation scientifique de l'archéologie préventive⁵.

La loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive identifie ainsi clairement l'objectif de cette politique publique : la recherche scientifique, dans un cadre qui cherche à concilier préservation du patrimoine archéologique et développement économique des territoires.

Elle donne un cadre juridique à une pratique (l'archéologie dite « de sauvetage ») et conforte plusieurs principes que les services de l'État en charge de l'archéologie ont su progressivement faire partager à la majorité des aménageurs, en particulier le rôle de prescription, de contrôle et d'évaluation scientifique de l'État et le principe « aménageur-payeur » comme source de financement des opérations. L'État s'impose comme le garant du nouveau régime de l'archéologie préventive.

Le 1^{er} février 2002⁶, l'Afan devient l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), établissement public à caractère administratif, doté de droits exclusifs pour la réalisation de ses missions (réalisation de diagnostics et de fouilles, et diffusion des résultats)⁷. L'établissement est placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la Culture et du ministre chargé de la Recherche.

Si elle apparaît cohérente dans un souci de bonne administration, cette transformation du statut de l'Afan a pu toutefois être jugée hâtive, si l'on se réfère à l'analyse de la Cour des comptes (référé n° 67181, juin 2013) qui pointe de « lourds dysfonctionnements » dans la gestion opérationnelle de l'établissement « pendant la majeure partie de la décennie écoulée », du fait, notamment, de l'absence d'outils de gestion adaptés. Certains propos entendus au cours de nos auditions n'ont fait que confirmer cette analyse, soulignant la forte culture associative dont l'Inrap a hérité mais aussi la faiblesse des moyens humains et financiers⁸ alloués à l'institut à sa création.

- La loi n°2003-707 du 1^{er} août 2003 réforme le dispositif de l'archéologie préventive, notamment en reconnaissant de nouveaux acteurs

Les difficultés liées à la mise en œuvre de la loi de 2001 n'ont pas tardé à apparaître et à remettre en cause le dispositif fraîchement établi. Les plus fréquemment citées, et qu'il convient de rappeler ici, sont les suivantes :

- d'abord et surtout, la hausse du nombre d'opérations à réaliser a eu pour conséquence un engorgement de la capacité opérationnelle de l'Inrap, résultant de son incomplète préparation administrative et conduisant à un allongement très important des délais d'intervention auprès des aménageurs ;

⁵ *L'organisation de l'archéologie préventive en France*, rapport de Jean-Paul Demoule, Bernard Pêcheur et Bernard Poignant, ministère de la Culture, 1998.

⁶ Date d'entrée en vigueur du décret n°2002-90 du 16 janvier 2002 portant statut de l'Institut national de recherches archéologiques préventives, pris en application de l'article 4 de la loi n°2001-44 du 17 janvier 2001.

⁷ L'Inrap se trouve alors dans une situation de monopole législatif, ou plus exactement de quasi-monopole. En effet, la possibilité lui est donnée de faire appel, par le biais de conventions, à des archéologues relevant d'autres personnes morales qui interviennent aussi dans le domaine de l'archéologie (CNRS, universités et services archéologiques des collectivités territoriales notamment).

⁸ Le rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP) créée la même année que l'Inrap s'est avéré trop faible pour assurer le financement des opérations, et ne permettait pas à l'établissement de conduire son budget selon les prévisions et d'assurer sa trésorerie.

- ensuite, la redevance d'archéologie préventive (RAP) mise en place en 2001⁹ ne fournissait pas les recettes suffisantes pour assurer le fonctionnement du système alors qu'elle pouvait parfois constituer une charge inacceptable pour certains aménageurs ;
- enfin, le système ne donnait pas encore suffisamment de place, ni à la concertation entre les aménageurs, les services de l'État et l'Inrap, ni à l'intervention des collectivités territoriales, ignorées du dispositif législatif de 2001.

Par ailleurs, en 2003, un changement d'approche politique a conduit à une lecture plus littérale du droit de la concurrence et des exigences européennes, remettant en avant la perspective d'une rupture avec le système monopolistique. Ainsi, avec l'objectif de renforcer l'efficacité du dispositif, le législateur a décidé d'ouvrir l'archéologie préventive aux opérateurs prêts à s'y investir (structures privées et surtout collectivités territoriales dotées de services archéologiques), sous réserve que ces nouveaux acteurs jouissent d'un agrément délivré par l'État.

La compétence de l'Inrap pour réaliser les diagnostics se trouve alors partagée avec les services archéologiques de collectivités territoriales alors que le secteur des fouilles est, lui, ouvert à la concurrence¹⁰.

Il convient de souligner la principale modification introduite par la loi du 1^{er} août 2003 : l'aménageur, auquel s'adresse la prescription de l'État, assume désormais la maîtrise d'ouvrage de l'opération de fouilles archéologiques qu'il doit assurer avant le commencement de son projet de construction. Depuis 2003, le choix de l'opérateur relève ainsi du seul aménageur, et ce n'est qu'après la signature du contrat entre l'aménageur et l'opérateur que l'État contrôle l'adéquation du projet scientifique d'intervention (PSI) avec la prescription, en vue de délivrer l'autorisation de fouilles.

Actuellement, l'établissement public est le seul opérateur à qui la loi reconnaît officiellement un rôle en matière d'exploitation scientifique et de diffusion des résultats, pour l'ensemble des opérations archéologiques préventives réalisées sur le territoire national. À cet égard, tous les opérateurs d'archéologie préventive ont l'obligation d'élaborer un rapport final d'opération en huit exemplaires et de les remettre à l'État, qui en reverse un à l'Inrap.

Un impôt unique est, en outre, mis en place en remplacement de la double redevance instaurée en 2001. Il conserve toutefois le même nom de redevance d'archéologie préventive (RAP). Il doit :

- financer les activités qui relèvent de la mission d'intérêt général (diagnostics, exploitation scientifique et diffusion des résultats) ;
- et abonder le Fonds national d'archéologie préventive (Fnap), qui vient en aide à certains aménageurs, par le biais de prises en charge ou de subventions couvrant tout ou partie du coût des fouilles.

9 Il s'agissait, en réalité, d'une double redevance, l'une pour les opérations de diagnostic, l'autre pour les fouilles. Un taux unique s'appliquait mais avec une assiette de calcul différente selon le type d'opérations concernées.

10 Le maintien d'un monopole public sur les diagnostics était alors justifié par la nécessité de garantir l'objectivité de ces opérations, qui ont pour objet la détection et la caractérisation des vestiges présents dans le sol, et dont les rapports contiennent les informations scientifiques qui permettent à l'État de prescrire les mesures de sauvegarde appropriées.

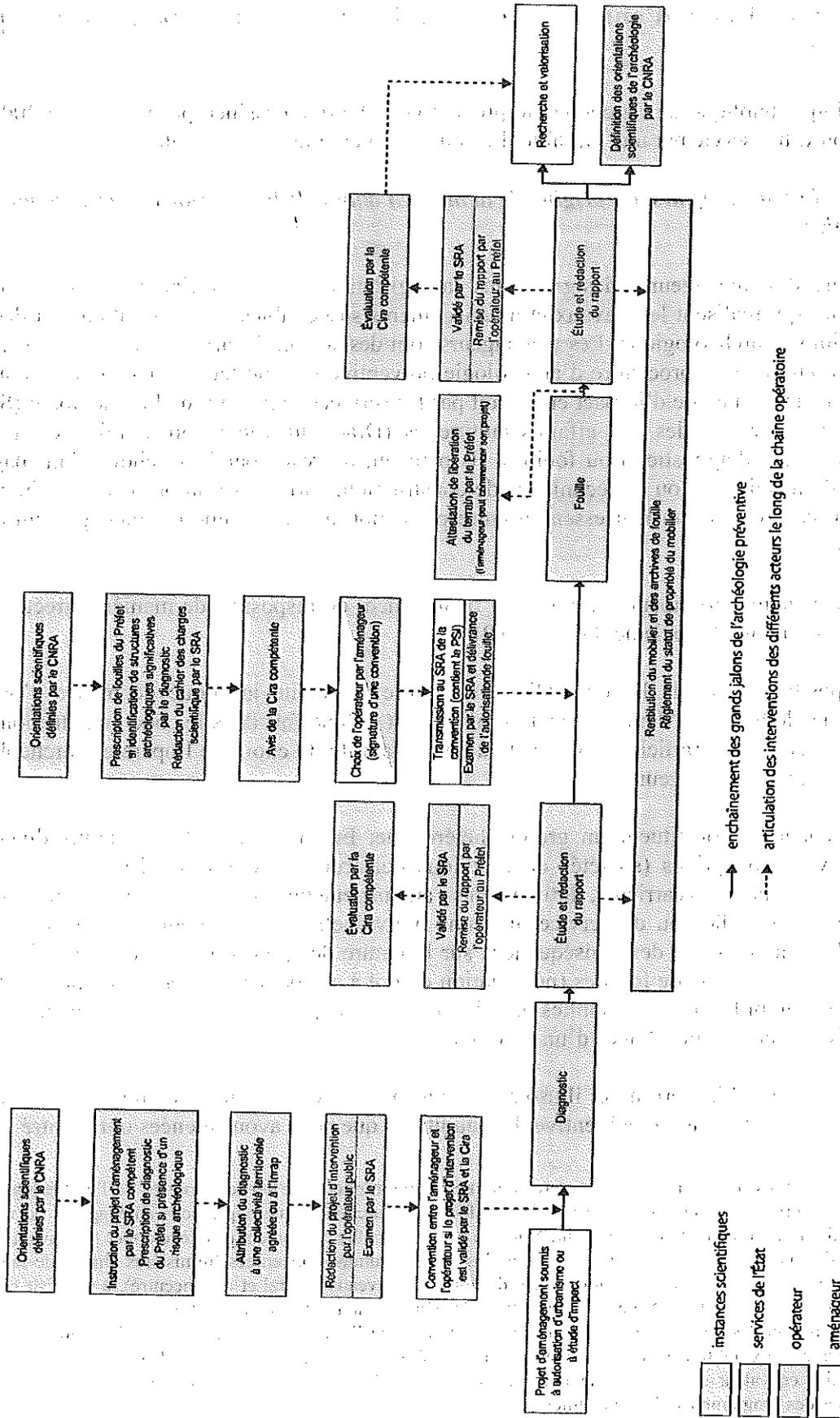
Ce dispositif de financement a fait l'objet d'une succession de réformes en 2004, 2009, 2011 et 2012 qui, en cherchant à en améliorer le rendement et l'équité, n'en ont pas altéré la structuration (cf. *infra*, partie 2, point 2).

Les opérations de fouilles sont, elles, financées par l'aménageur, au prix du marché.

Le rôle central de l'État-régulateur est confirmé, en vue non seulement d'arbitrer entre les différents intérêts en présence au sein du dispositif, mais aussi d'assurer le respect des exigences scientifiques par l'ensemble des opérateurs archéologiques.

Tel qu'elle fonctionne aujourd'hui, la procédure globale de l'archéologie préventive peut être résumée par le schéma suivant (cf. *L'articulation des acteurs dans la chaîne opératoire de l'archéologie préventive*).

L'ARTICULATION DES ACTEURS DANS LA CHAÎNE OPÉRATOIRE DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE*



* Ce schéma ne tient pas compte de la procédure anticipée liée à la demande volontaire de réalisation de diagnostic (DVRD) de la part de l'aménageur. Cette chaîne opératoire ne s'applique pas en cas de renoncement de l'aménageur à réaliser son projet ou de modification du projet de façon à ne pas porter atteinte au patrimoine archéologique. Cette chaîne opératoire s'arrête après validation du rapport de diagnostic par le SPA et son évaluation en Cira si le diagnostic est négatif ou ne révèle pas de vestiges significatifs.

2. En une dizaine d'années, le dispositif s'est structuré autour d'une pluralité d'acteurs

La politique publique de l'archéologie préventive, telle que dessinée par les lois de 2001 et 2003, est aujourd'hui servie par une pluralité d'acteurs qu'il convient de présenter.

- Les aménageurs, à l'origine de la mise en œuvre de la procédure d'archéologie préventive

Le terme d'« aménageur » désigne, dans la législation relative à l'archéologie préventive, les personnes qui réalisent les travaux et aménagements susceptibles de porter atteinte à des éléments du patrimoine archéologique. Les aménageurs sont des acteurs à part entière du système, initiant la mise en œuvre de la procédure d'archéologie préventive lorsque leur projet, soumis à autorisation d'urbanisme ou à étude d'impact et instruit par les services régionaux de l'archéologie (SRA), dans les directions régionales des affaires culturelles (Drac), justifie la prescription d'une opération archéologique (diagnostic et/ou fouille). Ils peuvent, du reste, par leurs choix d'aménagement en termes de localisation ou de techniques de construction, participer à la préservation du patrimoine. Il existe là, du reste, un lien essentiel entre protection du patrimoine et aménagement durable du territoire¹¹.

Les aménageurs participent, en outre, au financement du dispositif, de manière directe (contrat de fouilles) ou indirecte (paiement de la RAP).

Le dispositif issu de la loi de 2003 leur confère la qualité juridique de maître d'ouvrage des opérations de fouilles. Même si ce terme n'apparaît qu'une fois dans le code du patrimoine, dans sa partie réglementaire (article R. 523-41), la responsabilité du choix de l'opérateur archéologique est bien confiée à l'aménageur.

Les aménageurs constituent un groupe hétérogène. En effet, ils ont des statuts divers, publics (collectivités) ou privés (sociétés ou individus construisant pour eux-mêmes), et exercent dans différents domaines (carrières, lotissements, aménagements et réseaux sur de grands linéaires, activités industrielles ou de service, maisons individuelles, équipements sociaux et culturels...). Cette diversité entraîne des conséquences sur la nature des procédures suivies dans le cadre de la passation des contrats de fouilles (négociation de gré à gré pour les aménageurs privés, respect des règles encadrant les marchés publics pour les aménageurs publics, voire réalisation en régie pour les collectivités territoriales dotées d'un service agréé).

Il semble aujourd'hui erroné et illusoire de considérer les aménageurs comme étant à la marge du dispositif de l'archéologie préventive. Les auditions que nous avons menées ont montré que, s'ils ne

¹¹ Ce point nous semble important et renvoie à une réflexion plus large sur le dispositif de l'archéologie préventive, qui concerne le porter à connaissance de l'information archéologique auprès des aménageurs au moment de la définition des projets d'aménagement. Nous ne pouvons malheureusement pas développer plus avant ce point dans le cadre du présent rapport mais engageons les administrations concernées (ministères chargé de la Culture ainsi que de l'Urbanisme et du Développement durable, aux niveaux central et déconcentré), à se saisir du sujet. Nous renvoyons vers l'article 5 de la Convention de Malte, qui invite notamment « à rechercher la conciliation et l'articulation des besoins respectifs de l'archéologie et de l'aménagement en veillant à ce que des archéologues participent aux politiques de planification visant à établir des stratégies équilibrées de protection, de conservation et de mise en valeur des sites présentant un intérêt archéologique ; [ainsi qu']au déroulement dans leurs diverses phases des programmes d'aménagement ».

se sentent pas encore suffisamment intégrés au dispositif, les aménageurs sont intéressés par les questions d'archéologie et sont prêts à faire toute leur place aux procédures archéologiques dans leurs projets. Les propos tenus en ce sens par les représentants des lotisseurs (Syndicat national des aménageurs et lotisseurs), des carriers et des exploitants de granulats (Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction), ou des aménageurs de grandes infrastructures linéaires (GRT Gaz et SNCF-Réseau) nous ont semblé clairs et sincères. Ils témoignent d'une réelle satisfaction à prendre part aux découvertes archéologiques et à leur mise en valeur, à travers le montage d'expositions souvent destinées aux populations locales qui sont au contact des travaux d'aménagement.

Certains se sont mobilisés au début des années 2000 pour construire un dispositif qui permette de concilier l'aménagement du territoire et la recherche scientifique. Ils sont encore, pour la plupart, soucieux de participer à ces réflexions. Leurs exigences en termes de coûts et de délais demeurent. Elles paraissent justifiées à l'heure où il s'agit de relancer l'activité économique du pays¹² et ne sauraient être éludées par la communauté scientifique, dont l'activité dépend, au premier chef, de la bonne entente avec ces acteurs.

Leurs attentes en termes d'accès à l'information archéologique le plus en amont possible, comme moyen d'anticipation et de préservation du patrimoine archéologique, sont également très fortes. Ce sont sans doute celles qui ont été, jusqu'à présent, les moins prises en compte par l'administration de l'État (question latente du porter à connaissance de l'information archéologique). En effet, dans les procédures d'aménagement, il arrive que les données archéologiques soient connues tardivement de l'aménageur, ce qui peut susciter chez celui-ci un sentiment de surprise et de gêne dans la conduite de son projet. Ceci peut fragiliser l'acceptation de l'archéologie préventive, ce qui pose la question de l'intégration des données de la carte archéologique nationale aux procédures d'aménagement et d'urbanisme (cf. *infra*, paragraphe consacré aux missions du ministère de la Culture).

Il convient de mettre ici en perspective les masses financières en jeu, afin de se rendre compte du « poids » ou de la contrainte financière que peut représenter l'archéologie préventive pour les aménageurs¹³. Le secteur de la construction, dans un périmètre réduit aux seuls travaux publics (TP), représente, en France, un marché considérable, estimé à 40,3 Mds € par an en moyenne entre 2009 et 2013¹⁴. Le coût de l'archéologie préventive pour l'ensemble des aménageurs peut, lui, être évalué aux environs de 192 M€ par an en moyenne entre 2009 et 2013¹⁵. Le rapprochement des deux données permet de constater que le coût de l'archéologie préventive, de l'ordre de 0,47 % du chiffre d'affaires dégagé par le secteur de la construction (périmètre TP seulement), reste relativement faible, bien loin de ce que peuvent représenter les variations sur le prix des matières premières, par exemple.

Le principe de l'archéologie préventive est bien accepté par les aménageurs. Le paiement de l'impôt n'est plus vécu comme une charge inacceptable, la réforme de 2003 ayant permis d'aboutir à un système de financement plus équitable, même s'il est toujours à parfaire sur ce point.

12 Nous gardons ici à l'esprit l'engagement présidentiel de faire construire 2,5 millions de logements en cinq ans.

13 Même si, rapporté à l'ensemble du secteur de la construction, ce rapprochement ne tient pas compte des situations individuelles, parfois très fragiles, de certains aménageurs.

14 Chiffre de la Fédération nationale des travaux publics, rapports d'activités 2009 à 2013.

15 Chiffres fournis par le ministère de la Culture, obtenus selon la formule de calcul suivante : rendement de RAP constaté + montant des fouilles préventives – dépenses du FNAP (en moyenne, 70,4 M€ + 151,6 M€ – 29,8 M€).

Mais les aménageurs doivent consentir à l'effort qui leur est demandé en ayant des garanties suffisantes quant aux coûts, aux délais et à la prévisibilité des opérations archéologiques. Ils doivent aussi être convaincus de l'utilité de l'archéologie, ce qui rend essentiel la valorisation des résultats des opérations archéologiques. À cet égard, l'engagement de certains d'entre eux dans des actions de valorisation des découvertes effectuées lors de fouilles liées à leur projet constitue un élément de satisfaction pour la communauté scientifique et encourageant pour la stabilité du système.

L'organisation de l'exposition itinérante de photographies « Sur les rails de l'histoire », à laquelle nous avons pu nous rendre dans le cadre de notre mission, est un exemple des efforts réalisés en ce sens. Co-produite par l'Inrap, SNCF-Réseau (ex-RFF) et Eiffage, cette exposition présente les opérations et découvertes réalisées au cours de la construction de la LGV Le Mans-Rennes.

- Le ministère de la Culture, au cœur du dispositif

Le rôle de l'État (ministère de la Culture) comme garant de l'équilibre du dispositif d'archéologie préventive est unanimement reconnu et a été régulièrement souligné au cours de nos auditions. Il est attendu par toutes les parties prenantes que l'État dispose de tous les outils pour jouer pleinement son rôle.

Les services archéologiques du ministère de la Culture (direction générale des patrimoines/sous-direction de l'archéologie et département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines [Drassm]¹⁶ au niveau central, Drac/SRA au niveau régional) sont chargés de veiller à la réalisation des objectifs de la politique d'archéologie préventive. À cette fin, il leur appartient :

- d'élaborer la carte archéologique nationale, inventaire topographique fondamental ;
- d'évaluer l'impact des travaux d'aménagement sur le patrimoine archéologique ;
- de prescrire, le cas échéant, les mesures archéologiques (diagnostics, fouilles ou modification de consistance des projets d'aménagement) ;
- d'autoriser les opérations et d'en désigner le responsable scientifique ;
- d'exercer le contrôle scientifique et technique sur l'ensemble de la chaîne opératoire ;
- d'assurer la conservation pérenne du mobilier archéologique mis au jour et de la documentation scientifique constituée lors des opérations appartenant à l'État.

Pour l'exercice de sa mission archéologique, le ministère de la Culture bénéficie de l'expertise apportée par des organismes scientifiques consultatifs : le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et les sept Commissions interrégionales de la recherche archéologique (Cira). Le premier est le conseiller scientifique du ministère sur les questions d'envergure nationale. Il définit les priorités scientifiques de la recherche archéologique nationale de l'archéologie. Il dispose également d'un rôle sensible d'avis sur les capacités des opérateurs, privés et collectivités territoriales, à faire de l'archéologie, avis qui sert à l'État¹⁷ à rendre ses décisions concernant les demandes d'agrément. Les Cira ont une vocation interrégionale et sont une modalité d'organisation de la recherche en archéologie et de prise en compte des enjeux archéologiques locaux. Originalité

¹⁶ Le Drassm constitue un service à compétence nationale, délocalisé à Marseille, relevant de la direction générale des patrimoines du ministère de la Culture et de la Communication. Compétent pour toutes les recherches archéologiques nécessitant le recours à la plongée, il est particulièrement chargé de l'application des dispositions du code du patrimoine concernant les biens culturels maritimes (i.e. tout bien présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique situé dans le domaine public maritime).

¹⁷ Il s'agit d'une décision conjointe du ministre chargé de la Culture et du ministre chargé de la Recherche.

du dispositif français, saluée par les autres États européens, ces instances collégiales constituent le cœur de l'archéologie française (programmée et préventive sans distinction) et sont, à ce titre, incontournables.

Le contrôle scientifique et technique des services de l'État s'exerce autant en amont des opérations (délivrance des agréments après avis du CNRA, vérification par les SRA de l'adéquation des projets scientifiques d'intervention [PSI] avec la prescription afin de s'assurer que l'opérateur n'a pas sous-évalué l'opération prescrite...), que pendant (visites de chantiers par les SRA...) et après les opérations (validation puis évaluation des rapports finaux d'opération...).

Les services archéologiques de l'État ont également la responsabilité de l'élaboration et de la mise à jour de la carte archéologique nationale qui fonde, d'une part, la sauvegarde et la diffusion de la connaissance des archives du sol et, d'autre part, la conciliation entre le devoir de protection du patrimoine archéologique et l'aménagement du territoire. Elle rassemble et ordonne pour l'ensemble du territoire national les données archéologiques disponibles¹⁸. Son système d'information géographique (Patriarce) permet de restituer graphiquement l'information archéologique, en représentant un vestige dans un espace donné accompagné de son environnement documentaire (vestiges, opérations et protections). La carte archéologique nationale constitue un outil d'aide à l'analyse et à la décision sur la nature des protections souhaitée. Les données qu'elle contient peuvent être portées à la connaissance de la société civile, donc des aménageurs, par deux vecteurs :

- les documents de planification (SCOT, études d'impact, PLU, cartes communales) permettent d'intégrer une information expertisée sur le patrimoine archéologique recensé sur un territoire ;
- la plate-forme informatique « atlas.patrimoines.culture.fr » développée par le ministère de la Culture et de la Communication. Elle permet une lecture cartographique des données patrimoniales, qui peuvent être éventuellement relayées par d'autres plates-formes, comme les géoportails et les atlas régionaux en ligne.

Les effectifs des services archéologiques de l'État sont d'environ 390 équivalents temps plein (ETP), répartis selon les différents services (31 ETP au sein de la SDA, 29,3 ETP au Drassm, 336,2 ETP dans les 22 DRAC et 4 DAC)¹⁹.

L'ouverture des opérations d'archéologie préventive à une pluralité d'acteurs en 2003 aurait dû conduire à renforcer davantage le rôle de l'État comme juge et garant des capacités scientifiques et opérationnelles de ces acteurs.

18 Si les données de la carte archéologique nationale répondent aux critères de définition des « documents administratifs » et sont communicables au titre de la loi du 17 juillet 1978 dite « loi CADA », dans un souci de préservation du patrimoine archéologique, les modalités de communication des données sont réglementées et définies selon deux « niveaux » en fonction de la nature de la demande et du profil du demandeur (code du patrimoine, livre V) : pour « toute personne qui en fait la demande », est communiquée une information générale à caractère patrimonial ; pour les aménageurs, les propriétaires de terrain, les services chargés de la planification du territoire, sont communiquées les informations liées aux terrains concernés par la demande, l'État portant à la connaissance du demandeur une réponse traitée par l'expertise des agents des services régionaux de l'archéologie ou autorisant un accès en consultation à la Drac ; enfin, les archéologues et chercheurs peuvent consulter la totalité des données.

19 Chiffres fournis par le ministère de la Culture.

- L'Inrap, « opérateur historique » présent sur l'ensemble du territoire

L'Inrap, établissement public national à caractère administratif, est le principal opérateur en archéologie préventive. Héritier des droits et obligations de l'Afan, il en reprend également les missions, aujourd'hui codifiées à l'article L. 523-1 du code du patrimoine : réalisation des diagnostics et des fouilles, exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et diffusion de leurs résultats, concours à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie.

Le législateur a tenu à en faire le garant de la continuité opérationnelle du service public de l'archéologie préventive en lui assignant les missions particulières suivantes :

- disposer de compétences couvrant tous les contextes géo-morphologiques et toutes les périodes chronologiques ;
- prendre en charge les opérations de fouille en cas d'absence de candidats aux appels d'offre des aménageurs ;
- reprendre un chantier de fouille en cas de défaillance d'un opérateur en cours d'opération.

Ces missions spécifiques, impliquant la présence de l'établissement public national sur l'ensemble du territoire, induisent des charges de service public que ne connaissent pas les autres opérateurs archéologiques.

Avec quelque 2 080 équivalents temps plein travaillé (dont 1 636 personnels scientifiques dits « opérationnels ») en 2013²⁰, l'Inrap est présent sur tout le territoire métropolitain, ainsi qu'en Guyane, Guadeloupe et Martinique ; en zone rurale comme en milieu urbain. Son organisation nationale²¹, le nombre et la diversité des compétences de ses personnels en font un institut de recherche sans équivalent en Europe et qui suscite l'intérêt de nombreux pays étrangers.

Placé à sa création, en 2002, dans une situation de monopole, l'établissement public évolue, depuis 2003, dans un système concurrentiel qui n'est pas sans conséquence sur son modèle économique et administratif. En effet, l'activité de fouilles de l'Inrap dépend d'un financement direct par les aménageurs alors que les opérations de diagnostic sont financées par la part de RAP qui revient à l'établissement.

En 2013, l'Inrap a exécuté 1983 diagnostics (81 % des diagnostics prescrits) et 245 fouilles (48 % des fouilles)²². La part des opérations d'archéologie préventive réalisées par l'établissement public est en baisse sur les deux secteurs, du fait notamment de l'ouverture de ces opérations aux collectivités territoriales et aux structures privées. Mais la position de l'Inrap sur les diagnostics semble s'être stabilisée alors que sa situation vis-à-vis des fouilles est, elle, plus mouvante. Cette dernière s'est grandement dégradée ces cinq dernières années, passant sous le seuil des 50 % pour la première fois en 2013 (53,6 % en 2009, 56,6 en 2010, 55,1 % en 2011, 54,5 % en 2012). Donnée particulièrement marquante et soulignant cette trajectoire, l'Inrap n'a réalisé, en nombre de fouilles attribuées sur la période, qu'une progression de 19,6 %, quand le privé et les collectivités

20 Chiffres issus du *Rapport d'activités 2013* de l'Inrap.

21 L'Inrap compte huit directions interrégionales qui assument les fonctions déconcentrées du siège, à savoir la définition et la mise en œuvre de la programmation territoriale, la mise en œuvre de la politique de prévention et de sécurité, d'actions de valorisation et de communication, etc.

22 Chiffres fournis par le ministère de la Culture.

territoriales renforçaient leur position de 34,3 % et 39,2 % respectivement²³. L'année 2014 semble avoir été marquée par la poursuite de cette dégradation. Ces données sont aujourd'hui en cours de stabilisation.

- Les services de collectivités territoriales, opérateurs de proximité partiellement reconnus

Les services archéologiques de collectivités territoriales ont été reconnus par la loi du 1^{er} août 2003 comme des opérateurs d'archéologie préventive à part entière. Alors que, dans le dispositif de 2001, les collectivités ne pouvaient intervenir que dans le cadre d'un conventionnement avec l'Inrap, elles peuvent désormais obtenir de l'État un agrément leur permettant de réaliser des opérations de diagnostic et de fouille préventive. Elles peuvent concourir à l'établissement de la carte archéologique nationale et, sous certaines conditions, se voir attribuer la propriété de tout ou partie des mobiliers archéologiques issus des opérations préventives afin d'en assurer la conservation pérenne et la mise à disposition de la communauté scientifique.

Il convient de signaler, toutefois, que la loi de 2003 ne comporte aucune disposition relative au rôle des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions de recherche, de valorisation et de diffusion culturelle, alors qu'elles sont très impliquées dans ces domaines, car elles sont soucieuses de s'approprier une identité territoriale et de développer une offre culturelle originale et attractive.

Dans la perspective d'un service public de proximité, les services archéologiques de collectivités présentent l'originalité d'intervenir sur toute la chaîne opératoire, de l'élaboration de la carte archéologique nationale jusqu'à la valorisation. Résultat d'une démarche politique volontaire, la prise de la compétence archéologique par une collectivité donnée reflète sa volonté de mettre en place des outils aptes à intégrer au mieux les exigences de conservation et d'étude du patrimoine dans les dynamiques d'aménagement propres à son territoire.

L'intérêt des collectivités territoriales, quelle que soit leur orientation politique, pour le patrimoine archéologique est ancien. Même si quelques initiatives locales ont pu voir le jour plus tôt²⁴, le « premier âge » des services archéologiques de collectivités date des années 1970, au moment où les centres urbains ont fait l'objet de lourdes restructurations. Encouragé par des services déconcentrés de l'État soucieux d'un meilleur maillage territorial et en quête de relais locaux, ce mouvement s'est poursuivi au cours des années 1980, notamment à la faveur de l'Acte I de la décentralisation qui a ouvert la compétence archéologique aux départements. Les collectivités territoriales n'ont donc pas attendu les lois fondatrices du dispositif de l'archéologie préventive pour se doter de services archéologiques, puisque quarante-six services ont été créés avant 2001. Le vote des lois de 2001 et 2003 a provoqué une certaine renaissance de nombreux services et permis à de nouvelles collectivités de se doter de compétences archéologiques et patrimoniales qu'elles n'assumaient pas auparavant.

Ces développements traduisent des choix politiques forts, car ils sont souvent effectués en dehors de tout transfert de charges de la part de l'État. En effet, même si ces services doivent être financés à la fois par la RAP (pour les diagnostics) et par le « marché » (pour les fouilles), ils dépendent encore fortement des budgets des collectivités du fait des difficultés à percevoir la RAP (cf. *infra*, partie 2, point 2).

23 *Idem*.

24 Par exemple, la création du premier service archéologique de collectivité, à Lyon, date de 1933.

Au 30 avril 2015, soixante-sept services archéologiques de collectivités disposent d'un agrément : vingt-trois communes, onze groupements de communes, trente-deux départements et un groupement de départements. Seulement quatre d'entre eux (deux communes et deux départements) ne sont agréés que pour les diagnostics.

Vingt services de collectivités agréés (surtout des communes et des communautés de communes), soit environ 30 %, ont pris la compétence générale en matière de diagnostic qui consiste à réaliser tous les diagnostics prescrits sur leur territoire pendant une durée minimale de trois ans²⁵, les autres (en majorité des départements) choisissant d'intervenir au cas par cas. Dans cette première configuration, la collectivité se substitue à l'Inrap dans sa mission de service public de diagnostic et perçoit la totalité de la RAP recouvrée sur son territoire.

En 2013, environ 1000 personnes travaillent pour l'archéologie au sein des collectivités territoriales, selon les chiffres indiqués par l'Association nationale pour l'archéologie des collectivités territoriales (Anact). Ce chiffre doit avoir évolué à la baisse en 2014, compte tenu des difficultés rencontrées par les services de collectivités (cf. *infra*, partie 2, point 1).

Les services archéologiques de collectivités ont réalisé, en 2013, 462 diagnostics (19 %) et 97 fouilles (19 %)²⁶. Ces pourcentages sont en augmentation constante même si la situation en termes de diagnostics tend à se stabiliser quand la présence des collectivités en matière de fouilles s'accroît.

- Les opérateurs privés, des statuts variés pour des volumes d'activité contrastés

À ce jour, peu d'études ont été menées sur ces opérateurs. Notre mission représentait donc l'occasion de croiser les différentes sources pour en déterminer l'identité, l'activité voire la stratégie. Il nous semble, en effet, fondamental de dresser un rapide portrait de ces acteurs afin de mieux les connaître – voire de prévenir les malentendus à leur sujet.

La loi de 2003 permet leur intégration dans le dispositif de l'archéologie préventive, en leur ouvrant le secteur des fouilles sous réserve d'obtenir l'agrément de l'État. Si quelques structures pré-existaient (la société HADES, par exemple, a été fondée en 1994 ; la société ANTEA en 1998), la loi a suscité la création d'une douzaine de sociétés privées. L'année 2004 voit la délivrance des premiers agréments à des opérateurs privés.

Leurs statuts sont variés. Il existe, au 30 avril 2015, trois associations et quinze sociétés agréées (de l'exercice en profession libérale à la société anonyme, la majorité prenant la forme de SARL). Les volumes d'activité de ces acteurs nous conduisent à nous intéresser plus particulièrement à la seconde catégorie.

Ces structures de droit privé ont été créées à l'initiative de personnes qui ont, dans leur grande

25. Cette option permet théoriquement aux collectivités concernées de se projeter plus aisément, tant en matière des moyens humains et matériels attribués à leurs services qu'au plan financier (c'est moins vrai en pratique, quand le rendement de la RAP est insuffisant). D'autres raisons peuvent motiver ce choix, parmi lesquelles le souci : de maîtriser les délais des opérations de diagnostic, de préserver l'unité, la continuité et la cohérence des opérations conduites sur un territoire bien identifié, ou encore de conserver une implication forte dans l'aménagement du territoire.

26. Chiffres fournis par le ministère de la Culture.

majorité, un attachement profond à la science archéologique. Elles emploient des archéologues formés dans les mêmes enceintes que les archéologues du secteur public, qu'ils ont pu côtoyer par la suite au sein de structures publiques (Inrap ou services de collectivités). La qualité scientifique de ces personnels est reconnue par l'ensemble de la communauté archéologique.

Conscients des exigences scientifiques liées à l'exercice de l'archéologie préventive, les opérateurs privés sont entrés sur le « marché » avec la volonté affichée d'assurer un service de qualité aux aménageurs (prix, délais, accompagnement). Ils ont pu également être à l'origine du développement de techniques et d'outils novateurs au service de la connaissance archéologique. Enfin, certains, tel la société Archeodunum (avec sa revue *ArchéoThéma*), se sont lancés dans la publication de revues de vulgarisation.

Le Syndicat national des archéologues professionnels (SNPA) estime le total des effectifs des opérateurs privés à 500 salariés environ.

En 2013, les opérateurs privés ont réalisé 169 fouilles, soit 33% des fouilles réalisées cette année-là, pourcentage en augmentation par rapport aux années précédentes (30,2 % en 2009, 28 % en 2010, 25,8 % en 2011, 29 % en 2012).

Deux sociétés se distinguent fortement des autres par leur chiffre d'affaires : Évéha et Archeodunum devancent largement six entreprises de taille moyenne (HADES, Chronoterre, Archéopôle, ANTEA, Paléotime et Archéoloire²⁷) et sept structures plus petites. Ce classement se retrouve peu ou prou dans la façon dont ces entreprises sont implantées sur le territoire national : Évéha, implantée à Limoges, et Archeodunum à Lyon, tendent à intervenir sur l'ensemble du territoire national, quand les autres opèrent plutôt à l'échelle régionale (HADES au sud de la Loire, ANTEA en Alsace, Chronoterre en Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes, Archéopôle dans le Nord). Il convient, en outre, de signaler qu'aucune ne dispose d'un agrément couvrant l'ensemble des périodes chronologiques.

Les opérateurs privés en archéologie préventive sont majoritairement classés comme « Très petites entreprises » (TPE), les plus importantes pouvant prétendre au statut de petite entreprise. Surtout, leur nombre (une quinzaine) témoigne d'une forte atomisation de ces acteurs qui œuvrent sur un marché particulièrement restreint (une trentaine de millions d'euros, cf. *infra*, partie 1, point 3).

- Les acteurs de la Recherche : ministère de la Recherche, CNRS, universités et unités de recherche

Le ministère de l'Enseignement supérieur et à la Recherche (MENESR), et ses grands établissements (CNRS et universités), interviennent dans le domaine de l'archéologie préventive, notamment lors de deux phases bien identifiées :

- en amont, par la formation des archéologues dans les universités et établissements assimilés ;
- en aval, sur l'activité d'exploitation scientifique et de diffusion des résultats des opérations archéologiques, dite aussi « activité de recherche ».

Ils sont représentés au sein du CNRA et des Cira, ce qui leur assure une place au cœur des questionnements scientifiques et opérationnels. Le MENESR, enfin, est en charge de la tutelle de

27 La société Archéoloire est aujourd'hui en cessation d'activité, suite à la perte de son agrément en avril 2014.

l'Inrap et de la délivrance des agréments aux côtés du ministère de la Culture.

Les unités mixtes de recherche (UMR) sont les acteurs-clés de la recherche. De nombreux agents des opérateurs d'archéologie préventive sont membres de ces UMR, créées conjointement par le CNRS et les universités pour regrouper les chercheurs ou enseignants-chercheurs et les doctorants qui travaillent sur des questions identiques ou voisines. Ces structures, dont le nombre n'est pas aisé à établir pour ce qui concerne l'archéologie préventive, constituent des plate-formes d'échange et de rencontre au rôle intégrateur pour une grande partie des acteurs du dispositif archéologique.

Les auditions que nous avons menées ont, toutefois, permis d'identifier un flou certain concernant la répartition des rôles en matière de recherche archéologique.

Elles ont en outre mis en lumière la position de retrait choisie par le MENESR dans le dispositif de l'archéologie préventive. Une forte ambiguïté existe, en effet, autour de la notion de recherche dans ce domaine, le ministère de la Culture et l'Inrap en ayant une vision large (du choix de la méthode de fouille sur le terrain jusqu'au colloque voire à l'exposition) quand le MENESR préfère adopter une approche restrictive (du rapport de fouille au colloque) faisant des UMR des acteurs incontournables. Cette problématique, déjà identifiée par plusieurs rapports²⁸, semble peser non seulement sur le positionnement de l'Inrap mais aussi sur le pilotage global de la politique publique de l'archéologie préventive. Nous y consacrons de plus amples développements (cf. *infra*, partie 2, point 3).

3. L'équilibre entre les opérateurs de fouilles s'est modifié au cours des dix dernières années

- La montée en puissance financière des opérateurs privés et des services des collectivités territoriales face à la prépondérance de l'Inrap

L'Inrap a vu, ces cinq dernières années, son poids diminuer au profit des services de collectivités territoriales et des structures privées. Ce constat peut être nuancé pour les deux raisons suivantes :

- d'abord parce qu'il s'agit de l'effet attendu de l'ouverture des fouilles d'archéologie préventive en 2003, l'Inrap se trouvant alors dans l'incapacité opérationnelle de réaliser l'ensemble des opérations prescrites ;
- ensuite parce que, bien qu'en dessous du seuil des 50 % de fouilles réalisées en 2013, l'Inrap n'en conserve pas moins, cette même année, 58% de parts financières du « marché » national des fouilles archéologiques.

Si l'ensemble des chiffres pour 2014 n'ont pu nous être communiqués, il semble que la situation de l'Inrap se soit encore dégradée, l'établissement réalisant l'année dernière un chiffre d'affaires de 71,4 M€ contre 85,9 M€ en 2013 sur son activité de fouilles.

Les données transmises par le ministère de la Culture et de la Communication (MCC) permettent de comprendre l'effritement de la position de l'opérateur national.

Jusqu'en 2012, tous les opérateurs ont connu une progression financière forte et constante, sur fond

²⁸ Voir le rapport des sénateurs Yves Dauge et Pierre Bordier, *Archéologie préventive et valorisation scientifique*, rapport n° 760, Sénat, 2011. Voir aussi le référé n° 67181 de la Cour des comptes, juin 2013.

d'augmentation du nombre de fouilles prescrites. L'Inrap a ainsi augmenté de 60 % son chiffre d'affaires entre 2009 et 2012, les collectivités territoriales de 70 % alors que les sociétés privées – en dehors d'un chiffre d'affaires record en 2009 de 38 M€ – semblent stagner (-0,7 % entre 2010 et 2012). À cette date, les opérateurs publics disposaient de 82 % des parts de marché (69 % pour l'Inrap avec 122,5 M€ et 13 % pour les collectivités avec 23 M€) contre 18 % pour les structures privées (32,5 M€).

2013 marque, en revanche, l'amorce d'un basculement. L'arrêt ou l'achèvement des grands chantiers d'aménagement du territoire (LGV Le Mans-Rennes, canal Seine-Nord, LGV Tours-Bordeaux, LGV Dijon-Strasbourg...), a grandement affaibli la position de l'Inrap. En effet, pour des raisons à la fois historiques et structurelles, l'établissement public national semble avoir privilégié les opérations liées à ces grands travaux, laissant de fait plus de place aux autres opérateurs sur les chantiers plus courants (lotissements, centres urbains, zones d'aménagement concerté, carrières...). Certaines sociétés privées, tout comme les collectivités territoriales, sont parvenues à se positionner durablement sur ce dernier type d'opérations, nouant des relations commerciales avec des aménageurs ou de grands groupes immobiliers, au même titre que l'Inrap. La relative perte de vitesse de l'établissement public au cours des deux dernières années peut ainsi trouver une explication dans les difficultés que celui-ci éprouve à réorienter son activité vers des opérations plus courantes en s'y montrant compétitif.

Dans un contexte économique qui lui est très défavorable, l'Inrap perd petit à petit sa position d'opérateur dominant dans le paysage de l'archéologie préventive. En 2013, l'établissement public dominait encore avec 58 % des parts de marché, devant les structures privées (25 %) et les collectivités (17 %). 2014 a, sans nul doute, vu son effritement se poursuivre.

- Une grande difficulté à mener une analyse prospective sur les opérateurs

Après avoir augmenté de manière constante entre 2005 (35) et 2013 (85), le nombre des opérateurs agréés intervenant dans le champ des fouilles archéologiques préventives semble connaître, depuis 2013, un certain infléchissement (84 au 31 décembre 2014, 82 au 30 avril 2015).

Tableau 1 – Nombre d'opérateurs agréés depuis 2005

Nombre d'opérateurs agréés	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	avril 2015
Diagnostics	31	42	46	51	52	57	63	67	69	67	67
Fouilles	35	53	59	62	65	71	75	81	85	84	82
<i>dont collectivités territoriales</i>	31	40	43	45	45	51	56	60	63	63	63
<i>dont autres opérateurs</i>	4	13	16	17	20	20	19	21	22	21	19

Source : observatoire de l'archéologie, ministère de la Culture.

Réfléchir au dispositif de l'archéologie préventive et à l'équilibre entre les différents opérateurs conduit nécessairement à s'interroger sur le nombre et, plus largement, sur les caractéristiques de ces acteurs (moyens, volume d'activité, périmètre d'activité) afin de savoir comment ces données peuvent évoluer. Si toute réponse précise à cette question prospective s'avère délicate, les éléments

révélés par les auditions et apportés par le MCC permettent d'avancer les considérations suivantes, par type d'opérateur :

- S'agissant des services de collectivités territoriales, les acteurs concernés ont insisté sur le fait que le choix de créer ou de développer un service archéologique et de solliciter un agrément pour intervenir dans le domaine des fouilles d'archéologie préventive relève d'abord d'un choix politique. La volonté de s'approprier un patrimoine et d'en assurer la valorisation auprès de la population, qui semble toujours plus affirmée, peut donc laisser penser que le développement des services archéologiques territoriaux n'est pas achevé. Des considérations économiques pourraient, toutefois, nuancer cette perspective, à l'heure où les budgets sont particulièrement tendus. Il ne faudrait pas sous-estimer l'effet dissuasif que représente l'insuffisance, sinon l'absence, de rentrée de RAP (cf. *infra*, partie 2, point 2) pour des collectivités qui se trouvent bien souvent contraintes de financer leur service archéologique sur crédits budgétaires. Il semblerait qu'aujourd'hui, certains services de collectivités territoriales s'interrogent sérieusement sur le maintien de leur activité de fouilles (cf. *infra*, partie 2, point 1). En outre, le contexte administratif et politique (création des métropoles, réforme territoriale engagée par la loi du 10 mars 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite « loi NOTRe », élection des nouveaux conseils départementaux...) engendre une incertitude quant au périmètre d'exercice de la compétence archéologique, aux moyens, voire à l'existence de certains services.
- S'agissant des opérateurs privés, qui ne peuvent intervenir que dans le secteur concurrentiel des fouilles, la viabilité économique de la structure apparaît comme un critère essentiel. La seule volonté de contribuer au développement scientifique de la discipline, même si elle est réelle, ne peut assurer la pérennité de ces structures. Or, à taux de prescriptions constant, le nombre annuel de prescriptions de fouilles, s'il a crû ces dix dernières années, reste avant tout lié au niveau d'aménagement du territoire et semble se stabiliser. Quant au nombre d'autorisations de fouilles (les prescriptions effectivement mises en œuvre par les aménageurs), il semble connaître une diminution ces deux dernières années. Il n'y a donc pas dans le domaine de l'archéologie préventive un « marché » en pleine expansion ni de stabilité économique certaine. La réalité est plutôt celle d'un marché réduit (environ 35 M€ en moyenne sur les six dernières années) qui s'est restreint dernièrement du fait du ralentissement de l'activité économique. Les récentes cessations d'activité de deux sociétés privées (Archéoloire et AFT) prouvent la difficulté pour tout acteur privé de trouver un équilibre économique dans le secteur étroit et exigeant des fouilles archéologiques.

Les données fournies à la fois par le MCC et par les organisations syndicales (faillites récentes de certaines entreprises privées, questionnement au sein de certains services de collectivités) indiquent que le nombre d'opérateurs pourrait diminuer au cours des prochains mois, favorisant un phénomène de re-concentration de l'activité archéologique autour de quelques « gros » opérateurs privés et de l'Inrap. Cette situation pourrait, du reste, amener les services du ministère de la Culture à s'interroger sur l'existence d'un nombre plafond d'opérateurs en archéologie préventive en fonction de l'activité économique.

Partie 2

Dysfonctionnements du dispositif actuel

1. La concurrence entre opérateurs sur l'activité de fouilles : un phénomène exacerbé dans un contexte de fléchissement de l'activité et en l'absence d'outils de régulation suffisamment efficaces

Les auditions menées dans le cadre de notre mission ont fait ressortir l'impression générale d'un secteur en crise. Le constat est partagé, même si les causes évoquées ne sont nécessairement pas les mêmes d'un interlocuteur à l'autre. Certains, notamment les organisations syndicales, face à la dégradation des moyens mis en œuvre pour la réalisation des opérations de terrain, estiment que le sens même de l'archéologie préventive aurait été perdu.

Les auditions font part d'un sentiment de concurrence débridée et d'injustices profondes. L'ouverture de l'activité de fouille à la concurrence a introduit la possibilité de dérives commerciales qu'une régulation insuffisante du dispositif a été incapable de combattre. L'infléchissement de l'activité économique accentue indéniablement la crispation des acteurs, en resserrant le « marché » économique des fouilles.

– Les dérives commerciales de certaines structures ont profondément ému la communauté scientifique des archéologues

Il est aujourd'hui avéré que certaines entreprises privées se sont lancées dans le secteur de l'archéologie préventive avec pour souci premier de dégager des bénéfices commerciaux. Adoptant un comportement parfois prédateur afin d'obtenir le plus de marchés de fouilles possible, elles ont pu recourir à une tarification anormalement basse (-30 % à -40 % sur certaines fouilles) et qui met en péril la science archéologique (cahiers des charges scientifiques non respectés).

Dans un marché concurrentiel, ces pratiques de dumping économique et social, bien éloignées du respect des exigences scientifiques de la discipline archéologique, ont, semble-t-il et malheureusement, eu tendance à se répandre, entraînant une grande partie de la profession vers le bas. Si les structures privées les plus actives dans ce registre se sont effondrées d'elles-mêmes, la communauté scientifique et administrative continue d'éprouver une grande crainte face à ces dérives commerciales.

Afin d'apprécier l'évolution des prix facturés, le ministère de la Culture nous a fourni l'évolution des prix des fouilles, par opération et par hectare de surfaces fouillées, sur la période 2009-2013.

S'agissant du prix moyen facturé des fouilles, les évolutions retracées dans les tableaux ci-dessous montrent qu'à partir d'une situation comparable entre l'Inrap et les opérateurs privés en 2009, les montants facturés ont connu ensuite des évolutions diamétralement opposées : ceux de l'Inrap ont

régulièrement augmenté entre 2009 et 2012 (+20%), avant de connaître une décreue en 2013 ; à l'inverse, ceux des opérateurs privés ont connu une baisse continue (-38 % sur la même période) avant de connaître un léger ressaut en 2013.

De la même manière, le prix moyen facturé des opérations à l'hectare de l'Inrap a connu une relative stabilité sur la période 2009-2013 tandis que celui des sociétés privées a connu une baisse continue, alors même que le nombre d'hectares fouillés par les opérateurs privés est passé de 105 à 170.

Tableau 2 – Prix moyen facturé d'une opération de fouille par type d'opérateur, en €

Année	Inrap		Collectivités territoriales		Sociétés privées	
	Nombre de fouilles réalisées	Prix moyen facturé d'une fouille	Nombre de fouilles réalisées	Prix moyen facturé d'une fouille	Nombre de fouilles réalisées	Prix moyen facturé d'une fouille
2009	197	361 659 €	59	315 122 €	111	348 659 €
2010	247	380 685 €	67	249 438 €	122	268 818 €
2011	235	419 688 €	81	269 026 €	110	303 308 €
2012	280	437 533 €	84	274 114 €	149	218 524 €
2013	245	364 976 €	97	266 588 €	169	231 688 €

Tableau 3 – Prix moyen facturé à l'hectare par type d'opérateur, en milliers d'€

	2009	2010	2011	2012	2013
Inrap	301	306	292	301	318
Collectivités	218	225	298	228	278
Soc. privées	368	331	228	226	230
Ensemble des opérateurs	302	299	276	287	284

Tableau 4 – Evolution des surfaces fouillées par type d'opérateur, en hectare

	2009	2010	2011	2012	2013
Inrap	236	307	337	406	281
Collectivités	85	74	73	70	93
Soc. privées	105	99	146	144	170

Compte tenu de la faiblesse des progrès techniques et des gains de productivité réalisables pour une activité essentiellement scientifique, il est permis de s'interroger sur la baisse drastique des prix facturés par les opérateurs privés. Si la faiblesse de leurs coûts de structure peut rendre compte d'une partie des écarts constatés, l'évolution des prix met en évidence une spirale déflationniste préoccupante pour la viabilité financière du secteur et pour sa capacité à faire prévaloir durablement la qualité scientifique des opérations.

Précisions méthodologiques

Les prix de fouilles figurant dans les tableaux ci-dessus correspondent aux montants facturés par les opérateurs aux aménageurs. Sur les 2253 opérations de fouilles recensées pour la période 2009-2013, seules 173 n'ont pas pu être chiffrées.

Les prix moyens ont été calculés en divisant le chiffre d'affaires (reconstitué grâce aux contrats de fouilles signés transmis aux services régionaux de l'archéologie) des trois catégories d'opérateurs (Inrap, collectivités, sociétés privées) par le nombre de fouilles réalisées au cours de l'année considérée ou par l'étendue des surfaces fouillées (exprimée en hectares).

Ils ne traduisent donc pas les coûts réels des fouilles, mais les montants facturés qui peuvent être tributaires de stratégies commerciales de court terme et ne pas couvrir la réalité des coûts exposés.

Cette démarche est, par ailleurs, nécessairement très globalisante et englobe de multiples fouilles de natures très différentes. Compte tenu du volume d'opérations (451 fouilles par an, en moyenne), des surfaces fouillées (525 hectares par an, en moyenne) et de la plage chronologique étudiée (5 ans), elle permet toutefois de livrer des résultats pertinents sur les tendances à l'œuvre.

S'agissant, enfin, des chiffres relatifs aux collectivités territoriales, ils doivent être lus avec prudence dans la mesure où certaines prestations réalisées en régie directe ne sont pas chiffrées, ce qui conduit vraisemblablement à sous-estimer les montants.

Les organisations syndicales pointent du doigt ce qui constituerait le défaut majeur de la loi de 2003 : le transfert de la maîtrise d'ouvrage des fouilles aux aménageurs tend à introduire dans un secteur, par essence non marchand, la logique du moins-disant économique. Et il conviendrait donc, selon elles, de rétablir un monopole public sur l'archéologie préventive ou de mettre en place un système de maîtrise d'ouvrage publique pour mettre un terme à la « marchandisation du patrimoine collectif ».

Ces dérives commerciales ont également des conséquences humaines et sociales, telle que la dégradation des conditions de travail proposées aux archéologues. Ceux-ci rappellent que leur profession constitue une pratique éprouvante, devenue d'autant plus pénible que les moyens mis à disposition sont souvent revus à la baisse du fait du resserrement des budgets de tous les opérateurs, privés comme publics. Certains d'entre eux évoquent même « une forte souffrance au travail ».

– *Un sentiment de concurrence débridée et d'injustice profonde*

Dans ce contexte de morosité et de crainte, les opérateurs privés sont considérés comme les premiers responsables de la dégradation généralisée du dispositif de l'archéologie préventive et sont vus comme les grands bénéficiaires de la loi de 2003.

Victimes non seulement de l'insuffisante rentrée de la RAP (cf. *infra*, partie 2, point 2) mais aussi de la concurrence de structures privées qui bousculent leur implantation dans des régions historiquement dynamiques en termes d'archéologie, les opérateurs publics se sentent menacés dans leur existence même. Les arguments avancés sont les suivantes :

- L'Inrap affirme rencontrer de grandes difficultés dans certaines régions à cause d'une véritable « guerre des prix » qui l'évincerait, à terme, des territoires concernés.

Afin de rester compétitif par rapport à cette concurrence, l'Inrap est contraint de réaliser des efforts tarifaires, qui réduisent le niveau de ses recettes et accentuent les tensions sur sa trésorerie. Ses charges fixes, induites par les missions de service public (compétences toutes périodes et tous milieux, présence sur l'ensemble du territoire, reprise d'opérations en cours et prise en charge d'opérations sans candidat) constituent des rigidités qui restreignent sa compétitivité en limitant la baisse des tarifs proposés aux aménageurs. Sa volonté d'incarner l'excellence scientifique de la discipline archéologique entraîne une incompréhension en interne vis-à-vis de l'ouverture du champ des fouilles préventives à des entités porteuses d'une logique privée de bénéfice. Elle conduit même certains de ses personnels à dénoncer les aides publiques dont bénéficient les structures privées (crédit d'impôt recherche notamment).

- Certains services de collectivités territoriales sont contraints de se restructurer, par licenciement d'une partie de leurs personnels, à l'image des plus importants d'entre eux, le service du Douaisis et le Pôle archéologique inter-rhénan (PAIR)²⁹. D'autres, pourtant anciens et bien implantés, tels que les services de Val d'Oise ou des Yvelines, par exemple, s'interrogeraient sur le maintien de leur agrément. Tous peinent à préserver leur équilibre financier par manque de recette fiscale affectée, la RAP alimentant d'abord le Fnrap, puis l'Inrap, et parfois, mais rarement, les collectivités. Leurs candidatures à des marchés de fouilles en dehors de leur ressort territorial (grâce, dans un cas, à une alliance avec un opérateur privé) tendent à les placer en position de concurrents de l'établissement public national. Or, un tel statut n'est souhaité par aucun de ces services.

Dans le même temps, les opérateurs privés estiment que l'Inrap met à profit son statut d'opérateur national pour bénéficier du soutien financier du ministère de la Culture, ce qui non seulement introduit une distorsion de concurrence mais amènerait aussi l'établissement à préserver ses avantages plutôt que de chercher à se moderniser. Selon eux, l'Inrap n'aurait pas suffisamment anticipé la fin des opérations liées aux grands travaux d'aménagement du territoire et peinerait à se repositionner sur les marchés de fouilles plus courants. Mais il aurait tout à fait les moyens d'intervenir dans un marché concurrentiel et d'y défendre sa place par sa seule activité.

²⁹ Baisse des effectifs de 90 personnes en 2013 à 65 personnes au 1^{er} janvier 2015 au sein du service archéologique du Douaisis ; de 84 personnes à la fin 2012 à 65 au 1^{er} janvier 2015 pour le PAIR. La situation s'est peut-être même dégradée depuis le 1^{er} janvier 2015.

– Les services archéologiques de l'État n'ont pas les moyens suffisants pour assurer une véritable régulation du dispositif

La situation actuelle résulte aussi du manque d'outils de l'État lui permettant d'assurer pleinement son rôle de régulateur du dispositif.

Comme indiqué dans le Livre blanc, « la cohérence et la qualité du dispositif reposent sur la capacité à en assurer le contrôle scientifique et technique et à permettre l'évaluation scientifique des résultats », rôle confié à l'État par la loi. L'ensemble des acteurs auditionnés au cours de notre mission, comme lors des auditions menées en 2012 et 2013 par la commission du Livre blanc, s'accorde à reconnaître que les services régionaux d'archéologie (SRA), assistés par les Cira, constituent la clef de voûte du système. Malheureusement, deux ans après le Livre blanc, « la même unanimité s'est manifestée dans le constat de l'insuffisance des moyens accordés à ces acteurs et instances pour exercer leur mission de manière satisfaisante », pour reprendre les mots de la commission. « Il en résulte une relative faiblesse des capacités de contrôle et d'évaluation et une disparité des pratiques selon les régions, situation incompatible avec les objectifs de service public, le principe d'égalité devant la loi et l'acceptabilité sociale du dispositif »³⁰.

Les différentes auditions réalisées ont permis d'identifier les faiblesses des SRA. Celles-ci ne sont pas seulement liées à un manque d'effectifs qui rend difficile la réalisation de l'ensemble des tâches administratives assignées aux services déconcentrés du ministère de la Culture et la couverture de tous les champs chronologiques de la discipline – éléments déjà soulignés par la commission du Livre blanc. Elles tiennent aussi aux compétences présentes au sein des SRA : de nombreux témoignages questionnent le manque de contacts réguliers avec la recherche et la faiblesse de l'accès aux formations continues pour les agents exerçant dans ces services. Or, afin de garantir un contrôle efficace des PSI, mais aussi des opérations sur le terrain, la qualité de la formation des agents est fondamentale. Cette question nous semble des plus importantes et devrait susciter une réflexion approfondie.

En termes de régulation globale du dispositif, il convient, en outre, de noter que les dispositions du code du patrimoine se limitent aux aspects suivants :

- d'abord, l'examen par le CNRA (englobant le secrétariat scientifique au sein de la sous-direction de l'archéologie et les membres qui siègent au Conseil) des demandes d'agrément reste concentré sur la compétence scientifique des entités qui souhaitent devenir ou demeurer des opérateurs d'archéologie préventive, ce qui est indispensable mais ne répond pas à l'ensemble des enjeux du service public de l'archéologie préventive ;
- ensuite, il n'est pas reconnu à l'État une véritable mission de régulation économique du secteur, lui permettant de prévenir un éventuel déséquilibre entre l'offre d'archéologie (les opérateurs) et la demande d'archéologie (le volume de prescriptions autorisées) qui serait dommageable pour la politique publique de l'archéologie préventive.

³⁰ Ces emprunts au Livre blanc de l'archéologie préventive (mars 2013) sont délibérés, afin de souligner, à regret, la permanence de cette situation concernant les SRA ; situation dégradée qui a participé à la montée des tensions au cours des deux dernières années.

– Le ralentissement de l'activité économique, une cause indéniable de cette concurrence accrue mais souvent peu questionnée

Replacer le dispositif de l'archéologie préventive dans son cadre socio-économique, comme nous y invitait la lettre de mission que nous avons reçue, nous conduit à nous intéresser au contexte actuel de ralentissement de l'activité économique.

La crise économique que traverse notre pays depuis plusieurs années engendre les deux conséquences suivantes :

- un recul de l'activité économique de fouille³¹ ;
- une diminution du nombre de prescriptions mises en œuvre, compte tenu du fait que les aménageurs hésitent davantage à concrétiser leurs projets d'aménagement dans un environnement économique incertain. À cet égard, sans que nous ayons pu obtenir les chiffres consolidés au niveau national, l'existence d'un important volume de prescriptions « stockées » (c'est-à-dire émises par les SRA mais non mises en œuvre) nous a été rapportée. Nous engageons le ministère de la Culture à mener une étude sur cette question afin d'en déterminer l'ampleur.

Il nous paraît donc indispensable de prendre en compte l'influence que peut avoir le comportement des aménageurs (premiers acteurs de la procédure d'archéologie préventive, cf. *supra*, première partie, point 2) sur l'évolution du « marché » de l'archéologie préventive,

– De nombreux facteurs de crispation à la source d'un sentiment diffus de crise

La situation actuelle nous semble, en réalité, marquée par une forte incompréhension et par une grande méfiance entre les opérateurs archéologiques ; et, plus largement, par une évidente méconnaissance mutuelle de la part de l'ensemble des acteurs du dispositif. De nombreux facteurs de crispation nous sont apparus au cours des auditions menées, parmi lesquels nous retenons les suivants :

- un nombre croissant d'opérateurs publics ou privés durant les cinq dernières années ;
- une stagnation du nombre des fouilles prescrites, complétée par une diminution du nombre des fouilles autorisées ;
- un recul du nombre de grands travaux d'aménagement du territoire sur lesquels s'était positionné l'Inrap ;
- une montée en puissance de quelques entreprises privées dont la stratégie demeure crainte par les opérateurs publics, dits « historiques »³² ;
- des dérives commerciales caractérisant certaines entreprises peu soucieuses de respecter les exigences de la science ;
- un rendement de la RAP très insuffisant, qui introduit une intense tension, tant du côté des opérateurs destinataires que du côté des aménageurs éligibles aux aides du Fnap ;
- un manque de moyens humains dans les SRA, qui n'a pas permis de garantir un contrôle scientifique et technique optimal des opérations et une régulation efficace du dispositif par l'État.

31 Recul de 13 % du volume d'activité économique sur le secteur des fouilles entre 2012 et 2013 (chiffres indiqués par le ministère de la Culture).

32 À cet égard, le refus de la direction d'Éveha de publier les comptes de l'entreprise, « leader » des opérateurs privés, ne fait qu'entretenir les soupçons et les craintes.

La situation d'insatisfaction et de crispation générale, décrite précédemment, crée un climat d'urgence. Elle entretient, au surplus, des rivalités qui portent en germe la menace d'actions contentieuses. Une telle dérive ne peut que jouer en défaveur de l'intérêt général de l'archéologie préventive, car des pans entiers du dispositif pourraient se voir réduits à néant.

Il est donc urgent de réintroduire de l'harmonie, de la coordination et de la régulation au sein de la communauté administrative et scientifique de l'archéologie préventive.

2. Le financement de l'archéologie : une grande complexité pour un rendement décevant

Le sentiment de malaise apparu au cours de nos auditions ne tient pas seulement à l'ouverture du secteur des fouilles à la concurrence. Il procède également, et pour une large part, de l'insuffisant rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP), problème déjà identifié et commenté dans différents rapports parlementaires³³. L'analyse de la question laisse, en effet, rapidement apparaître une situation de « cafouillage invraisemblable »³⁴ dans les circuits de financement de l'archéologie préventive.

La loi du 1^{er} août 2003 a établi un nouveau système de financement de l'archéologie préventive, assuré selon deux modes différents :

- le prix des fouilles est supporté directement par l'aménageur (avec contribution possible du Fonds national pour l'archéologie préventive [Fnap]³⁵) ;
- la RAP finance les activités non ouvertes à la concurrence (en particulier les diagnostics) et le Fnap.

Instaurée en 2001 et réformée en 2003, en 2004, en 2009, en 2011 et en 2012, la RAP est due par les personnes réalisant des aménagements affectant le sous-sol et soumis à autorisations ou à déclarations, indépendamment de l'existence de prescriptions archéologiques³⁶.

Son produit est redistribué aux opérateurs archéologiques (67 % pour l'Inrap et les collectivités territoriales³⁷) et au Fnap (30 %³⁸), les 3 % restants correspondant aux frais de gestion et de recouvrement de l'impôt.

33 Voir, notamment, les deux rapports suivants :

- J.-F. Lamour, annexe n°10 Culture-Patrimoines du rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015, n°2234, 9 octobre 2014, Assemblée nationale ;
- J.-C. Luche et P. Nachbar, tome II, fascicule 1 Culture-Patrimoines-Transmission des savoirs du rapport fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi de finances pour 2015, n°112, 20 novembre 2014, Sénat.

34 J.-F. Lamour.

35 Le Fnap a pour objet de financer, en totalité ou en partie selon le type d'aménagement considéré, certaines opérations de fouilles préventives au moyen de prises en charge – accordées de droit – ou de subventions.

36 Des exonérations s'appliquent aux constructions de logements locatifs sociaux et aux travaux d'affouillements agricoles ou forestiers.

37 Les collectivités territoriales qui ont pris la compétence pour réaliser la totalité des diagnostics sur leur territoire perçoivent l'intégralité de la RAP qui y est prélevée, les autres doivent solliciter l'Inrap pour obtenir le reversement *a posteriori* de la part de la RAP qui leur revient.

38 La part de RAP affectée au Fonds est fixée chaque année par décision conjointe des ministres chargés de la Culture, de l'Urbanisme et du Budget. Cette part ne peut être inférieure à 30% du produit de la redevance.

– Un dispositif marqué par une grande complexité

Le dispositif de financement de l'archéologie préventive est, tout d'abord, marqué par l'existence de deux filières parallèles de liquidation et d'ordonnancement de l'impôt. En tout, les opérations fiscales afférentes à la RAP sont assurées par trois ministères différents, selon un dispositif présenté par le schéma suivant (cf. *infra*, *Redevance d'archéologie préventive – Circuits de liquidation, ordonnancement, prise en charge, recouvrement et reversement*).

Cette organisation en deux filières distinctes n'est pas sans introduire une complexité certaine dans le circuit de financement de l'archéologie préventive.

D'abord, cette organisation suppose l'intervention conjointe et la coordination de trois acteurs différents, dotés d'outils informatiques adaptés, permettant des échanges clairs et rapides. Or, l'absence de développements informatiques adéquats au sein et entre les administrations contraint le ministère de la Culture à retraiter un important volume d'informations financières et à transmettre ces données retraitées à la DGFIP sous la forme d'un simple tableau. Cette pratique, liée à l'impossibilité d'identifier les bénéficiaires des titres de paiement de RAP sur la filière urbanisme au moment de la liquidation des titres, ne semble optimale ni en termes de fiabilité des informations ni au regard du temps de traitement induit. Elle nous est apparue particulièrement problématique.

Ensuite, cette organisation ne permet pas de réaliser rapidement l'évaluation du fonctionnement de la procédure de l'impôt et des volumes traités par année. Elle engendre un important décalage chronologique entre la liquidation et le reversement de l'impôt aux opérateurs ainsi qu'au budget annexe de l'Inrap portant le Fnap. Durant ce laps de temps, les titres de paiement sont fréquemment soumis à des aléas liés à l'évolution des projets d'aménagement (depuis la modification de la superficie des travaux donc de la base imposable jusqu'à l'abandon pur et simple du projet par l'aménageur). Ils génèrent des discordances entre les montants liquidés et les montants effectivement recouverts (dégrèvements, annulation de titres, etc.). Tout cela concourt à la formation d'anomalies comptables qui nuisent à la qualité de l'information et qui, au surplus, s'avèrent bloquantes pour le comptable public au moment où celui-ci doit effectuer les versements aux différents opérateurs réalisant les diagnostics archéologiques³⁹.

Les années 2013 et 2014 ont été marquées par des dysfonctionnements informatiques au sein de la filière urbanisme⁴⁰ qui ont retardé le recouvrement de la RAP. Aucune perception ni reversement de RAP-urbanisme n'a alors pu se faire en 2013. Ces dysfonctionnements ont été en partie résolus dans le courant de l'année 2014, permettant des versements de RAP (même partiels) au Fnap et aux opérateurs concernés dès la fin du premier semestre 2014.

Les retards de versement de la RAP par la DGFIP, relevés en ce début d'année 2015, ajoutent une nouvelle difficulté à ce constat. Le blocage semble, cette fois-ci, intervenir au moment du reversement de la RAP-urbanisme, très dépendant des restitutions de l'application Chorus entre le ministère de la Culture et la DGFIP, décrite précédemment.

³⁹ Il est constaté une divergence entre les montants indiqués par les restitutions du ministère de la Culture et les disponibilités effectivement constatées par le département comptable du ministère des Finances.

⁴⁰ Lié à des problèmes de paramétrage du logiciel ADS 2007 au sein des directions départementales des territoires, en charge de la liquidation pour la filière urbanisme, et de l'application Chorus.

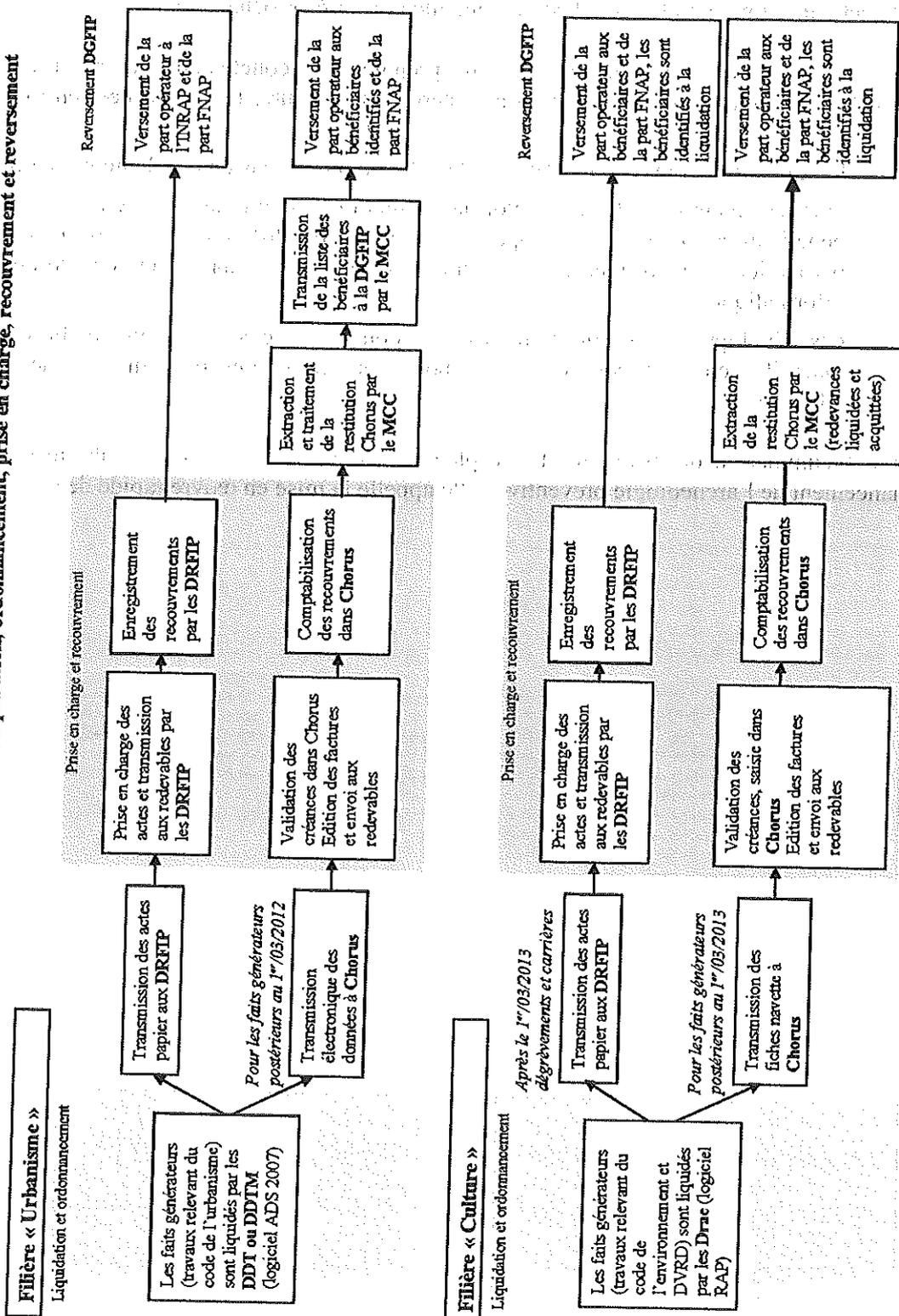
Le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la Culture a été investi d'une mission visant à clarifier cette situation de blocage et à formuler des propositions d'amélioration des mécanismes actuels. Nous accueillons cette nouvelle avec beaucoup de satisfaction et fondons un grand espoir dans cette mission, dont les conclusions sont attendues très prochainement.

Au terme de cette brève analyse, et sans préjuger des conclusions de la mission confiée au contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la Culture, le constat peut être résumé comme suit :

- la liquidation et le recouvrement de la RAP ne posent pas de problème particulier ;
- le reversement de la RAP, à savoir la ventilation des sommes recouvrées entre les différents bénéficiaires (pour la part opérateurs, entre les différents services de collectivités en particulier), s'avère bien plus difficile en raison de l'inadaptation actuelle des applications informatiques ;
- des développements informatiques sont donc indispensables pour améliorer le dispositif, mais ils semblent conséquents et pourraient nécessiter du temps et des financements adéquats.

Cette accumulation de difficultés laisse planer un doute sérieux sur la viabilité du dispositif de financement de l'archéologie préventive. Elle appelle la mise en œuvre rapide de mesures adaptées.

Redevance d'archéologie préventive – Circuits de liquidation, ordonnancement, prise en charge, recouvrement et reversement



– Un rendement de la RAP très insuffisant et pénalisant pour l'ensemble du dispositif de l'archéologie préventive

Dans de telles conditions, le rendement effectif de la RAP ne peut être que bien inférieur au rendement escompté. Il s'avère chroniquement insuffisant et n'a, *de facto*, jamais permis de financer la totalité des besoins, identifiés autour de 120 M€ (122 M€ en 2011, réduits à 118 M€ en août 2014).

Tableau 5 – Rendement de la RAP entre 2002 et 2014

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rendement en loi 2001	25,6	44,4	44,2	16,7	15,6	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-
Rendement en loi 2003	-	*	16,1	30,1	64,3	69,1	68,9	69,8	70,8	88	78,6	44,4	81,9
Rendement total	25,6	44,4	60,3	46,8	79,9	69,1	69	70,9	70,8	88	78,6	44,4	81,9

Source : ministère de la Culture et de la Communication.

* le rendement 2003 est sommé au rendement 2004.

Par conséquent, le début de la chaîne opératoire de l'archéologie préventive qui repose sur le diagnostic prescrit par l'État n'est plus correctement financé.

Lors de son audition, la direction de l'Inrap a souligné le fait que l'Institut n'a ainsi jamais pu percevoir le montant de la RAP inscrit à son budget initial (29,45 M€ contre 52 M€ inscrits en BI en 2013 ; 55,5 M€ contre 67 M€ en 2014). On comprend aisément les difficultés que l'établissement peut éprouver, non seulement au moment de construire son budget mais aussi en cours d'exercice, pour remplir les missions qui lui sont confiées au moyen d'une recette incertaine.

Les services des collectivités territoriales sont mis en péril pour la même raison. C'est le cas du Centre départemental d'Archéologie du Pas-de-Calais, dont le directeur nous a fait savoir qu'au 28 février 2015, aucune RAP-urbanisme n'avait été perçue par le Conseil général, qui a pourtant réalisé 14 diagnostics éligibles *via* cette filière en 2013 (26,8 hectares) et 19 diagnostics (52 ha) en 2014. Son propos soulignait, surtout, la difficulté pour l'ensemble des services archéologiques des collectivités à obtenir des éclaircissements sur la situation et leur incapacité à anticiper un déblocage du système. Cette situation n'est malheureusement pas une exception, les autres services agréés de collectivités rencontrant les mêmes difficultés à percevoir la RAP qui leur est normalement due.

En résumé, le rendement insuffisant de la RAP a pour conséquences :

- Un réel manque de moyens financiers pour le Fnap, dont l'objectif de mutualisation du coût des fouilles a ainsi totalement disparu. Cela entraîne des difficultés pour l'ensemble de la chaîne opératoire :
 - pour les ainéageurs, qui ne reçoivent pas les prises en charge auxquelles ils ont droit ;

- pour les opérateurs, parfois sous mandat du Fnap⁴¹, qui ne reçoivent pas de versement de la part des aménageurs ;
- pour les fournisseurs de services et matériels archéologiques que les opérateurs peinent à payer.

Tous les acteurs interrogés ont évoqué des situations fortement tendues, voire des cas de faillites concernant tant les aménageurs que les fournisseurs. La situation du Fnap est des plus préoccupantes.

- Une forte dégradation de l'image de l'Inrap et de ses relations avec les aménageurs, l'établissement assurant, pour le compte de l'État, la gestion d'un Fnap devenu impécunieux et imposant des délais de remboursement intolérables.
- De graves crises de trésorerie au sein de l'établissement, sans cesse contraint d'échelonner les paiements de ses fournisseurs, et de solliciter un abondement de son budget par le ministère de la Culture en cours de gestion (plus de 140 millions d'euros depuis 2009) afin de faire face à ses dépenses incontournables.
- Un effort budgétaire considérable du ministère de la Culture, par redéploiement de crédits exceptionnels pour financer dans l'urgence l'Inrap et le Fnap. Le ministère de la Culture a ainsi apporté un total de 247 M€ entre 2006 et 2014, prélevés en cours d'année sur le programme 175 (Patrimoines).
- Une grande incertitude au sein des services archéologiques des collectivités, dont l'existence n'est garantie que par l'allocation de crédits budgétaires, ce qui, du reste, nuit grandement à la transparence de l'information financière et comptable en ce qui les concerne.
- Une mise en œuvre lourdement entravée des missions de recherche et de valorisation, objectif final de la politique publique de l'archéologie préventive, la priorité étant logiquement donnée à la réalisation des diagnostics archéologiques.
- Une réelle crispation de l'ensemble des acteurs de l'archéologie préventive.

Il est impossible de se satisfaire de cette situation fortement dégradée, mise en avant et regrettée par l'ensemble des personnes auditionnées au cours de notre mission (ministères, collectivités territoriales, opérateurs, aménageurs...). Il est nécessaire et urgent de parvenir à un financement équilibré, performant et stable du dispositif de l'archéologie préventive, soit en assurant le bon fonctionnement du système tel qu'il ressort du vote du législateur en 2011, soit en mettant en place un nouveau dispositif, plus simple et efficace. Force est de constater que si des réunions techniques à l'échelon administratif ont eu lieu, le portage politique de ce dossier demeure insuffisant, laissant les opérateurs archéologiques et le ministère de la Culture bien seuls.

⁴¹ Les personnes physiques construisant pour elles-mêmes et les organismes construisant des logements sociaux peuvent, en effet, donner mandat à l'opérateur de fouille archéologique. Le bénéficiaire de la prise en charge du Fnap sera alors directement l'opérateur, l'aménageur n'ayant aucun frais à avancer.

3. L'activité de recherche : une ambition unanimement revendiquée mais une réelle confusion dans le partage des rôles

Bien que la question de la Recherche en matière d'archéologie préventive n'apparaisse pas explicitement dans le corps de la lettre de mission qui nous a été transmise, nous choisissons d'y consacrer un développement dans le cadre du présent rapport. En effet, les témoignages recueillis à ce propos au cours des auditions ont mis en évidence un réel manque de clarté quant au partage des rôles entre les multiples acteurs concernés. Cela constitue, à notre sens, un problème d'importance dès lors que l'on considère la Recherche comme le débouché naturel de l'archéologie préventive, visant à la production de connaissances nouvelles. Il en va, en outre, de la coordination des acteurs du dispositif, thème central de notre mission.

Les incertitudes concernant l'activité de recherche tiennent principalement aux deux points suivants :

- la définition du périmètre de la Recherche ;
- l'implication des différents acteurs dans cette activité et leur reconnaissance sur le plan professionnel.

– Un débat toujours ouvert sur le périmètre de la Recherche en archéologie préventive

Un hiatus évident existe entre deux conceptions bien tranchées du périmètre de la Recherche en archéologie préventive. Le rapport des sénateurs Pierre Bordier et Yves Dauge consacré à l'archéologie préventive sous l'angle de sa valorisation scientifique l'a bien identifié en 2011. La Cour des comptes l'a également souligné en 2013 au moment de son examen de la gestion de l'Inrap (référé n° 67181, juin 2013). Nos auditions, enfin, l'ont nettement rappelé.

Nous nous autorisons, ici, à reprendre le constat établi par la Cour des comptes :

« Le ministère de la Culture et de la Communication défend une conception large de la recherche, considérée comme le produit d'une chaîne insécable qui relie les opérations de terrain (diagnostics et fouilles) à l'exploitation des données issues de ces travaux, jusqu'à la communication scientifique, la diffusion auprès du grand public et le concours à l'enseignement et à la valorisation de la recherche. Pour le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, (...) l'exploitation des résultats et leur interprétation constitueraient, à eux seuls, la substance essentielle de la recherche, laquelle ne commencerait que postérieurement à la remise du rapport final d'opérations aux services du ministère de la Culture »⁴².

Comme le précise la Cour des comptes, « la distinction entre ces deux approches dépasse le seul enjeu épistémologique »⁴³, dans la mesure où elle a des conséquences non seulement en termes d'appréciation de l'activité de l'Inrap (seul opérateur actuellement missionné sur l'exploitation scientifique des résultats) mais aussi en termes de financement potentiel par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESR).

Conformément à la définition qu'il donne de la recherche, le MENESR ne considère pas l'Inrap comme un établissement de recherche à part entière, mais comme un organisme d'expertise

⁴² Cour des comptes, référé n° 67181, juin 2013, p. 5.

⁴³ *idem*

scientifique et technique qui concourt à la Recherche. La mission première de l'Inrap ne serait pas la production de connaissances scientifiques, mais la production du matériau qui permet cette connaissance scientifique. L'argument régulièrement avancé se fonde sur la part d'agents titulaires d'un doctorat que l'Inrap emploie (moins de 10 % de l'effectif total), en comparaison avec les ratios présentés par les principaux établissements de Recherche (plus de 50 % au CNRS et à l'INSERM). Ainsi, « au-delà des moyens importants qu'il déploie d'ores et déjà dans les universités et les unités mixtes de recherche, le MENSR ne souhaite pas participer au financement de manière régulière de l'Inrap, dont il assure pourtant la co-tutelle »⁴⁴. Et il engage l'Inrap à participer le plus fréquemment possible aux UMR et à s'insérer dans les dispositifs mis en place par le ministère (appels d'offre de l'Agence nationale de la recherche, missions d'étude lancées par le CNRS-INSHS et INEE⁴⁵...).

Cette position dépasse le champ de l'archéologie préventive et demeure une appréciation sur la donnée opératoire en archéologie, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de cohérence entre les domaines respectifs de l'archéologie programmée et préventive.

Aujourd'hui, la problématique de la Recherche n'est pas tranchée et l'alternative que rappelle la Cour des comptes reste ouverte :

- soit l'ensemble des activités de service public de l'Inrap, dont fait partie la recherche, est financé par le produit de la RAP, et l'activité de recherche constitue alors une variable d'ajustement dans le cadre d'une enveloppe contrainte, soumise aux fluctuations des activités opérationnelles prescrites ;
- soit l'activité de recherche de l'Inrap est considérée comme un aboutissement logique et nécessaire aux activités opérationnelles, et il importe alors de conditionner la poursuite de son développement à une diversification des sources de financement de l'établissement, sur la base d'une estimation fine des besoins.

- Un manque de reconnaissance pour une grande partie des acteurs de la Recherche

Le manque de clarté entourant l'implication des acteurs dans la Recherche ne concerne pas seulement l'Inrap mais aussi les services archéologiques des collectivités territoriales et les opérateurs privés, qui ne se sentent pas encore suffisamment reconnus sur ce volet, malgré un réel investissement.

L'investissement des archéologues des collectivités territoriales dans l'activité de recherche, rappelé par l'Association nationale pour l'archéologie des collectivités territoriales (Anact) lors de son audition, est véritable, que cela procède d'une démarche personnelle ou soit régi par une convention liant un organisme de recherche à une collectivité. Cela prend des formes très variées : publications, communications à des colloques, participation à des comités de lecture, à des colloques, séminaires ou tables-rondes et organisation de ces événements ; rôle dans l'enseignement supérieur, la formation ou l'administration de la recherche (charge de cours, jurys de diplôme et de concours, animation de séminaires, tutorat de masters, accueil de stagiaires universitaires, participation aux Cira et au CNRA) ; encadrement d'opérations d'archéologie programmée.

⁴⁴ *idem*

⁴⁵ En 2015, le MENSR prévoit de verser 250 000 € (contre 125 000 € en 2014) à l'Institut national des sciences humaines et sociales (organe du CNRS) sous la forme d'aides à la publication. Une quinzaine de chercheurs, dont une dizaine de l'Inrap (le reste des bénéficiaires venant des collectivités et des opérateurs privés), a bénéficié de ce dispositif en 2014.

Les opérateurs privés se montrent également très actifs dans ce domaine. Si le temps imparti à l'élaboration de ce rapport n'a pu permettre une quantification et une évaluation précise, le développement de leurs activités de recherche est incontestable. Certains sont même fort bien implantés et identifiés dans le domaine de la Recherche : leurs archéologues dirigent ou participent à des recherches programmées, publient des articles dans des revues scientifiques ou participent à l'administration de la Recherche (CNRA, Cirad...). Leurs efforts, soutenus par leurs seuls fonds propres, constituent un apport à l'archéologie en termes de résultats scientifiques et de médiation auprès du public.

Malgré tout, une situation hétérogène subsiste actuellement au sein des UMR : alors qu'un accord cadre (complété par différentes conventions) existe entre le CNRS et l'Inrap, permettant aux agents de l'Inrap qui en font la demande de participer aux UMR en tant que chercheurs permanents, le statut des archéologues exerçant au sein des collectivités territoriales et des structures privées est plus complexe. En effet, si des UMR peuvent choisir de signer une convention permettant leur accueil comme chercheur, y compris permanent, le CNRS ne les reconnaît officiellement que comme chercheur associé⁴⁶. En outre, lors des évaluations des unités, le CNRS n'intègre dans ses décomptes que les chercheurs permanents, tandis que certaines UMR font le choix de présenter également les travaux des chercheurs associés, et que les présidents d'évaluation des comités du Haut conseil de l'évaluation de la Recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) optent pour l'une ou l'autre de ces options.

– Un difficile regroupement des chercheurs

La multiplication des acteurs pouvant intervenir dans le processus archéologique, en particulier lors de la phase d'exploitation scientifique des données issues des fouilles, semble avoir rendu difficile la circulation de l'information. Comme il nous l'a été rapporté, l'appartenance d'un chercheur à une structure donnée, quelle qu'elle soit, peut représenter un obstacle à son intégration dans un projet collectif de recherche. La collaboration entre chercheurs ne se fait alors que par à-coups et pâtit d'une tendance généralisée au repli sur soi, parfois justifiée par le souci des droits d'auteur mais qui reste préjudiciable à la réalisation des objectifs scientifiques de l'archéologie préventive. Cette situation nous conduit même à constater que la logique concurrentielle s'est immiscée à l'intérieur de l'activité de recherche, complexifiant le positionnement de chacun et posant régulièrement des questions de déontologie.

Enfin, la Recherche est aussi directement liée à la qualité de la conservation et de l'inventaire du mobilier archéologique, mission réalisée soit par l'État⁴⁷ soit par les collectivités territoriales. Cela suppose des moyens en infrastructures de conservation et en effectif humain. Or, les structures de conservation et d'étude restent en nombre limité et l'État comme les collectivités manquent d'agents dédiés pour assurer cette lourde charge, qui nécessite du temps et qui reste peu valorisée et insuffisamment financée.

Les auditions que nous avons conduites ont largement souligné le constat déjà dressé par les sénateurs Dauge et Bordier en 2011. Si les travaux de recherche sont nombreux, ils restent encore trop dispersés et manquent d'optimisation en raison d'un pilotage insuffisant, et, peut-être plus élémentairement, en raison du manque de clarté sur la répartition des rôles dans ce domaine.

46 Avec toutefois une intégration de ces chercheurs dans les bases officielles du CNRS : LABINTEL actuellement et RESEDA à compter du 23 juin 2015.

47 Soit parce qu'il en est propriétaire, soit parce que le mobilier est en attente de règlement de propriété.

Pour autant, plusieurs initiatives collectives en matière de Recherche nous ont été présentées et peuvent être considérées comme de vraies réussites. Nous souhaitons, ici, développer l'exemple de deux projets en particulier, qui pourront servir de modèles permettant le regroupement de chercheurs. Il s'agit des sites de Campagne (Dordogne) et de Sélestat (Alsace).

Le Pôle mixte de recherche de Campagne : projet fédérateur et ambitieux, ce pôle a été installé grâce à l'engagement fort du SRA Aquitaine et du Conseil général de la Dordogne pour la valorisation du territoire de la vallée de la Vézère. Autour de ce centre de conservation et d'études (CCE) sont rassemblés les différents acteurs de la recherche archéologique spécialisés dans le domaine de la Préhistoire. S'y retrouvent réunis l'Inrap, le service départemental d'archéologie de la Dordogne, l'UMR PACEA (sous la triple tutelle institutionnelle du CNRS, de l'Université de Bordeaux et du ministère de la Culture) et le musée national de la Préhistoire. Le pôle permet la mutualisation des moyens à la fois matériels (salles de nettoyage et de conservation des vestiges, salles de réunion et d'étude) et virtuels (conception de documents 3D, d'infographies...). De nombreux étudiants et chercheurs de tous horizons et de toutes nationalités y sont également accueillis.

Le centre de conservation et d'étude (CCE) de Sélestat : sa création a été permise grâce au soutien de l'État (Drac), des départements du Bas et du Haut-Rhin ainsi que de la région Alsace. Il vise à garantir une meilleure cohérence des politiques de conservation et de diffusion des collections régionales, en collaboration avec tous les acteurs de l'archéologie en Alsace (dépôts archéologiques et associatifs, musées de France et musées locaux, universités, etc.). Il devrait ouvrir ses portes au printemps 2016.

4. L'archéologie préventive en mer devient un sujet de préoccupation majeur

L'archéologie préventive sous-marine (et subaquatique, dans une moindre mesure) constitue l'un des « angles morts » de l'archéologie, pour reprendre un terme utilisé par le Livre blanc. À travers cette expression, celui-ci visait à identifier les questions non traitées qui « pénalisent l'étude et la sauvegarde de certaines catégories de vestiges et de certains champs patrimoniaux ». Bien que le code du patrimoine dispose que l'archéologie préventive s'exerce à terre et sous les eaux, nous observons que l'organisation de l'archéologie préventive en mer n'est pas encore stabilisée, au moment où se multiplient les aménagements soumis à étude d'impact en milieu sous-marin (éoliennes off-shore, extraction de granulats marins, aménagements portuaires...⁴⁸).

Si ce sujet de l'archéologie préventive en mer est récurrent, il n'a pourtant jamais fait l'objet d'un traitement administratif satisfaisant de la part de l'ensemble des instances concernées, malgré plusieurs travaux d'inspections⁴⁹. Le constat de l'inadaptation au domaine maritime de certaines dispositions législatives adoptées en 2001 et 2003 est pourtant partagé et bien connu.

⁴⁸ Nous pensons ici tout particulièrement à l'objectif assigné à la France par la Commission européenne de porter à 23 % minimum sa consommation d'énergie produite à partir d'énergies renouvelables d'ici 2020. Ceci suppose le développement d'équipements producteurs d'énergie en milieu marin (éolien off-shore, hydrolien, houlomoteur...).

⁴⁹ Voir les analyses de l'Inspection générale des finances dans son rapport consacré au financement de l'archéologie préventive (juin 2011), mais aussi de l'Inspection générale des affaires culturelles (rapport n°2012-36, *Le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines*), et de l'Inspection générale des patrimoines (rapport Boucharlat et Aubin).

– Les ajustements nécessaires de fiscalité de l'archéologie appliquée à l'espace maritime

Plusieurs aspects de la réglementation se révèlent problématiques, mais c'est généralement le sujet de la fiscalité qui est mis en avant pour expliquer les difficultés de mise en œuvre du dispositif. Deux problèmes apparaissent : l'inadaptation du barème de la RAP au domaine maritime et l'absence de service liquidateur de l'impôt clairement défini.

Sur le premier point, les aménageurs maritimes estiment le barème actuel de la RAP, pensé pour des surfaces terrestres, trop inadapté pour être appliqué à leurs activités. C'est également la perception qu'en a le ministère de la Culture qui, d'ailleurs, ne peut pas procéder matériellement à la liquidation de cet impôt en mer alors qu'il dispose de la base légale pour cela. En effet, les emprises d'aménagement ou d'exploitation en mer étant généralement très étendues, l'application du barème aujourd'hui commun aux espaces terrestres et maritimes aboutirait à des prélèvements aberrants sur le plan économique. Les professionnels rencontrés nous ont donné deux exemples : pour une concession d'exploitation de granulats marins de surface moyenne (25 km²), le montant de l'impôt à verser s'élèverait à 13,5 M€ ; pour les fuseaux de raccordement à la terre de quatre parcs éoliens, il serait de 48,6 M€, et pour quatre parcs éoliens, de 125,3 M€. Si ces chiffres doivent être pondérés, il n'en demeure pas moins qu'ils traduisent une situation économiquement insupportable dans le cas de l'exploitation des granulats, activité très sensible compte tenu des coûts très bas de la matière première extraite, et représentent encore un surcoût pour des activités plus capitalistiques comme les parcs éoliens. Afin de pallier l'absence de financement des diagnostics en mer lié au non prélèvement de la RAP, le ministère opère par voie de conventions avec les aménageurs en mer.

Le ministère de la Culture travaille actuellement sur différentes hypothèses d'adaptation de la RAP au champ maritime. Sur ce sujet, la Ministre de la Culture et de la Communication a récemment saisi le ministre de l'Économie et des Finances et la ministre de l'Écologie et du Développement durable pour demander une inspection conjointe de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

– Les difficultés de la chaîne opératoire de l'archéologie préventive en mer

Outre ces difficultés liées au modèle de financement, la répartition des rôles entre l'État et l'opérateur national en matière d'archéologie préventive en mer a longtemps connu des hésitations sur le plan opérationnel. La conséquence en est que l'investissement des acteurs concernés, notamment de l'Inrap, n'est pas optimum. Après s'être interrogé sur un partage des compétences de part et d'autre de l'estran, le ministère de la Culture a récemment tranché en faveur d'une clarification des rôles en privilégiant un dispositif comparable à celui en vigueur dans le domaine terrestre : le Drassm se voit conforter dans sa mission régaliennne de prescription et de contrôle scientifique et technique ; l'Inrap dans celui d'exécution des diagnostics et d'opérateur de fouilles.

Cette décision clarifie la situation de manière positive. Le Drassm, service à compétence nationale du ministère de la Culture s'apparente, par certains aspects, à un « SRA de la mer »⁵⁰. Il est chargé de coordonner le dispositif d'archéologie préventive dans ce domaine. Mais il est important que ce

50 Comme les SRA pour l'archéologie terrestre, le Drassm est un service prescripteur en matière d'archéologie en mer. Il est également chargé d'assurer le contrôle scientifique et technique des opérations archéologiques menées sous les eaux. Enfin, il doit réaliser l'inventaire des biens culturels maritimes et les expertiser.

service conserve également son rôle d'aiguillon scientifique dont le rayonnement international est réel. Impliquer trop largement le Drassm dans la production de l'archéologie préventive risquait de l'éloigner de ce rôle.

– Le nécessaire renforcement des moyens de l'Inrap

L'urgence à disposer d'évaluations de l'impact des parcs éoliens sur le patrimoine archéologique immergé a conduit le Drassm, comme nous l'avons évoqué, à intervenir auprès des aménageurs concernés par le biais de conventions *ad hoc* intégrant une évaluation archéologique à la phase initiale d'étude d'impact⁵¹. Elles s'effectuent sur le même modèle et dans le même cadre que les études d'impact concernant les projets d'aménagements terrestres.

L'accroissement des demandes de concessions d'exploitation de granulats marins et d'aménagement en mer nécessite désormais une montée en puissance de l'Inrap. Compte tenu des difficultés de l'établissement, celle-ci doit être financée. Au-delà de cette dernière question, le développement nécessaire des capacités de l'Inrap doit être considéré à la fois comme une opportunité pour l'archéologie française et pour l'établissement.

L'Inrap, en tant qu'opérateur national et par la nature de ses missions, est l'opérateur le plus apte à réaliser les opérations prescrites. Même si les fouilles sont ouvertes à la concurrence, une seule structure privée, la société Ipso Facto, dispose actuellement de l'agrément lui permettant d'intervenir sous les eaux (douces et marines) et n'intervient que sporadiquement, en lien étroit avec le Drassm.

Appuyé par le Drassm, l'Inrap s'est doté, en juillet 2011, d'une cellule subaquatique, aujourd'hui composée d'une douzaine de personnes effectivement « classées » pour la pratique de la plongée professionnelle. La première opération d'archéologie préventive sous-marine menée par l'Inrap depuis le vote de la loi de 2001 a ainsi pu se dérouler au second semestre 2011 (à La Réunion).

Mais les moyens de l'Inrap s'avèrent, pour le moment, trop limités⁵². Un grand nombre de diagnostics prescrits sont ainsi restés en souffrance : selon les chiffres fournis par le Drassm, entre 2006 et 2014, sur 23 prescriptions émises, seules 6 ont pu être réalisées. Aucune fouille d'archéologie préventive n'a pu être prescrite à la suite de ces diagnostics⁵³. Il sera donc indispensable d'assurer la formation des agents de l'établissement afin d'améliorer cette situation fort peu satisfaisante.

Dans ce domaine également, la qualité de la relation avec les professionnels de l'économie maritime est essentielle. Ceux-ci se disent « soucieux de voir leurs activités se développer dans une logique de développement durable » mais aussi « réalistes ». Leur implication sur le sujet, illustrée par leurs contributions lors du Livre blanc ou leurs bonnes relations avec le Drassm, prouve qu'ils ont à cœur de participer à la construction d'un modèle viable et pérenne d'archéologie préventive en mer. Aussi apparaît-il aujourd'hui fondamental de co-construire un tel dispositif avec eux.

51 Ces conventions visent à réduire l'impact des projets sur le patrimoine sous-marin et éviter la fouille en opérant une modification des projets le cas échéant.

52 On peut aisément comprendre que l'Institut soumette la pérennisation et le renforcement de son activité sur ce volet à la mise en place d'un financement *ad hoc* performant.

53 Une fouille directe a été prescrite.

5. La mobilité et les perspectives de carrière des archéologues : des horizons trop limités

Si les archéologues peuvent exercer leur profession et acquérir de l'expérience au sein d'organismes variés (Inrap, services de collectivités, opérateurs privés, musées, services de l'État, universités, CNRS...) tout au long de leur carrière et en fonction de leurs appétences professionnelles, le dispositif de l'archéologie préventive reste, en revanche, marqué par la rareté des mobilités organisées entre les structures. Et plus généralement même, comme le relevait le Livre blanc en 2013, « [il] ne permet pas la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de l'archéologie ».

Le développement de l'archéologie préventive s'est accompagné d'une multiplication de statuts professionnels différents. De nouveaux métiers et de nouvelles fonctions sont apparus. De nouvelles structures d'exercice de la profession ont vu le jour. Mais aucun outil d'analyse, aucun système d'information, aucune concertation n'ont été prévus pour coordonner la gestion des personnels de l'archéologie nationale. Aussi, la commission du Livre blanc avait-elle déjà identifié trois défis à l'organisation globale de l'archéologie préventive en matière de ressources humaines :

- le besoin de formation, initiale et continue ;
- la politique de recrutement ;
- la gestion des carrières.

Les auditions menées dans le cadre de notre mission ont tout particulièrement fait ressortir ce troisième point, à travers la question de la mobilité des archéologues et de l'établissement de passerelles interinstitutionnelles. En effet, malgré la recommandation de « mettre en œuvre rapidement [d']indispensables passerelles inter-institutionnelles » formulée au moment du Livre blanc, peu de progrès ont été faits en la matière. Les témoignages recueillis insistent sur l'extrême difficulté qu'il y a à passer d'une structure à l'autre. L'image du parcours du combattant revient régulièrement, même si les situations sont toujours particulières et restent inégales selon les acteurs concernés.

Des obstacles juridiques (statuts d'emploi différents) et, souvent aussi financiers, freinent le déploiement de passerelles. Cela est particulièrement valable pour les agents de l'Inrap qui relèvent d'un statut dérogatoire prévu par la loi⁵⁴ et sont régis par le décret n°2002-450 du 2 avril 2002.

Ces dispositions ont permis, à la création de l'Inrap en 2002, d'intégrer les agents de l'Afan en leur offrant des perspectives de carrière à travers un recrutement par CDI, possibilité qui, à l'époque, n'était pas ouverte par le droit commun de la fonction publique. Elles se révèlent toutefois, aujourd'hui, comme un frein à la mobilité, illustré par les situations suivantes :

- un agent de l'Inrap – en application de l'article 3 du statut général de la fonction publique – ne peut pas être candidat aux postes des autres services ou établissements du ministère de la Culture pour lesquels il existe des corps de fonctionnaires (conservateurs, ingénieurs de recherche, etc.) ;
- un recrutement dans les conditions prévues à l'article 4.2. de la loi du 11 janvier 1984 (lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient) ne peut être

⁵⁴ Application des dispositions de l'article L. 523-3 du code du patrimoine, selon lesquelles « les emplois permanents de l'établissement public sont pourvus par des agents contractuels ».

envisagé que dans des cas très restreints, reposerait sur un CDD et placerait l'agent dans une situation défavorable : dans la mesure où il ne peut, à l'instar d'un fonctionnaire en position de détachement, bénéficier d'un double carrière, il doit dans ce cas solliciter un congé sans rémunération pour convenances personnelles et ne progressera pas dans son contrat d'origine le liant à l'Inrap ;

- les dispositions de l'article 6-ter de la loi précitée, relatives à la portabilité des CDI, ne semblent pas pouvoir s'appliquer puisqu'elles ne concernent que les agents ayant été recrutés sur le fondement des articles 4 ou 6 de la même loi, ce qui n'est pas le cas des agents de l'Inrap ; cette situation est d'autant plus paradoxale qu'une disposition du code du patrimoine organise d'ores et déjà la portabilité de leur contrat s'ils rejoignent un service archéologique de collectivités territoriales⁵⁵ ;
- le décret n°2002-450 du 2 avril 2002 précité permet, enfin, aux agents de l'Inrap d'être mis à disposition auprès d'une personne morale de droit public ou privé, française ou étrangère, chargée d'une mission d'intérêt général. Cette formule reste, toutefois, complexe, car elle suppose un accord entre institutions et est limitée dans le temps. Elle ne peut donc constituer un levier de mobilité à une échelle pertinente pour les effectifs de l'Inrap.

Un tel constat paraît d'autant plus préoccupant que l'archéologie est une activité éprouvante et se trouve aujourd'hui confrontée au défi du vieillissement des personnels. Les possibilités de secondes carrières (souvent précoces, autour de l'âge de 40-45 ans, en raison de la pénibilité des opérations de terrain) sont trop restreintes, laissant un grand nombre d'archéologues en souffrance.

Les archéologues sont des professionnels passionnés et dont la capacité d'adaptation aux contraintes extérieures a souvent été saluée au cours de nos auditions. Ayant acquis un haut niveau de formation, ils acceptent, en début de carrière, de travailler dans des conditions difficiles, similaires à celles que l'on rencontre dans le secteur du BTP. Le souhait, souvent exprimé, de bénéficier de situations plus stables et confortables au fur et à mesure du déroulement de la carrière se trouve pleinement justifié. La précarité qui entoure encore le statut d'archéologue n'est pas satisfaisante. Elle rend la discipline peu attractive pour les jeunes (alors que se pose un réel problème de renouvellement démographique de la profession) en même temps qu'elle est source d'inquiétude pour les plus anciens.

L'organisation de mobilités au sein de la communauté archéologique nous paraît ainsi essentielle. Elle servirait deux objectifs majeurs :

- l'enrichissement de la discipline grâce au partage des expériences et des compétences ;
- la sécurisation des carrières et des parcours de vie des archéologues.

S'y ajoute un troisième objectif, lié au constat dressé plus haut. Cette mobilité serait, en effet, utile aux services de l'État, et tout particulièrement aux SRA, ces services connaissant une activité particulièrement soutenue – et donc éprouvante – au regard des effectifs dont ils disposent. Ayant vocation, notamment, à garantir une meilleure régulation du dispositif (cf. *infra*, partie 3,

⁵⁵ L'article L. 523-6 prévoit, en effet, par dérogation au droit commun de la fonction publique, que : « Les collectivités territoriales peuvent recruter pour les besoins de leurs services archéologiques, en qualité d'agents non titulaires, les agents de l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1 qui bénéficient d'un contrat à durée indéterminée. Les agents ainsi recrutés conservent, sur leur demande, le bénéfice des stipulations de leur contrat antérieur relatives à sa durée indéterminée, à la rémunération qu'ils percevaient et à leur régime de retraite complémentaire et de prévoyance. Ils conservent, en outre, le bénéfice des stipulations de leur contrat antérieur qui ne dérogent pas aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale. »

préconisation 1, renforcement du contrôle scientifique et technique), ils devraient pouvoir bénéficier de renforts humains, d'autant plus nécessaires que la pyramide des âges laisse supposer de nombreux départs à la retraite à court terme.

Il convient, en outre, de veiller à la mobilité professionnelle des agents des SRA vers les opérateurs d'archéologie préventive (perspective positive pour des questions de meilleure compréhension des enjeux de terrain), et de réfléchir à des passerelles reliant plus largement les collectivités territoriales et les diverses entités du monde de la Recherche (CNRS, universités...).

« La politique des ressources humaines a nécessairement une forte incidence sur l'amélioration qualitative de la recherche archéologique », indiquaient les auteurs du Livre blanc. Nous ne pouvons que reprendre à notre compte cette assertion et plaider à la fois pour un renforcement de la concertation entre les différents acteurs de l'archéologie préventive et pour une implication des différentes administrations concernées, afin de mettre à disposition des archéologues un espace de mobilité professionnelle le plus vaste possible.

Partie 3

Propositions pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive

Les propositions que nous formulons s'inscrivent dans un ensemble cohérent, prolongement logique des constats dressés précédemment. Elles poursuivent un objectif général : remobiliser l'ensemble des acteurs du dispositif de l'archéologie préventive dans le cadre d'une politique publique concertée qui garantit le respect des exigences scientifiques de la discipline.

Ce projet global est décliné selon les cinq axes suivants :

- 1°) construire une politique publique de l'archéologie préventive claire et coordonnée ;
- 2°) garantir un système de financement fiable et efficace ;
- 3°) redéfinir les missions et l'implication de chaque acteur en matière de recherche et de conservation des données archéologiques ;
- 4°) donner les moyens au développement de l'archéologie préventive en mer ;
- 5°) accroître la mobilité inter-institutionnelle des archéologues.

Plus que pour un pôle public dont la définition reste incertaine, nous plaignons pour la formalisation d'une politique publique de l'archéologie préventive concertée sous l'égide de l'État, en particulier du ministère de la Culture, en lien étroit avec le ministère de la Recherche. Dans le cadre d'une concurrence régulée par un État fort, le rôle de chacun des acteurs doit être clairement identifié et la confiance rétablie au sein de la communauté scientifique.

La fédération des acteurs autour de projets communs de recherche et de valorisation des connaissances nous paraît fondamentale, puisqu'il s'agit là des objectifs sociaux et scientifiques de l'archéologie. Nous voulons croire que la collaboration sur ce segment (aval) de la chaîne opératoire pourra, tel un influx nerveux, remonter jusqu'à la phase opérationnelle de la discipline.

Plus que tout, c'est la convergence ou la communauté d'intérêts de l'ensemble des acteurs du dispositif que nous souhaiterions rappeler – puisque cette notion ressort de toutes les auditions que nous avons menées, mais semble s'être fragmentée.

Une partie importante de ces propositions a un débouché évident : la discussion au Parlement sur le projet de loi relative à la création, à l'architecture et au patrimoine. L'objectif de notre rapport est d'enrichir, et à certains moments de compléter, le projet porté par le ministère de la Culture.

1. Construire une politique publique de l'archéologie préventive claire et coordonnée

1.1. Placer le ministère de la Culture et les organes scientifiques de contrôle au centre du dispositif

1.1.1. Pour une meilleure régulation de la concurrence grâce à un contrôle plus exigeant des agréments et au renforcement du contrôle scientifique et technique

- **Renforcer le contrôle des agréments, en l'élargissant à l'examen des données administratives et financières concernant les opérateurs**
 - reconnaître explicitement un rôle de régulation économique à l'État en s'appuyant, par exemple, sur le Conseil inter-institutionnel de l'archéologie préventive dont est proposée la création (cf. *infra*, préconisation 1.1.2)
L'État doit pouvoir veiller au respect des équilibres économiques et financiers du secteur de l'archéologie préventive, nécessaire à la qualité scientifique des opérations. L'éventuelle dégradation de ces équilibres devraient, notamment, pouvoir justifier un refus d'agrément ou d'extension d'agrément.
 - définir au niveau législatif, à l'instar des autres secteurs soumis à une régulation de l'État (télécoms, poste, jeux et paris en ligne), des mécanismes d'agrément plus exigeants
Comme pour les opérateurs de jeux en ligne, l'agrément pourrait être soumis au respect d'un cahier des charges spécifiques, au-delà de la seule compétence scientifique des personnels exerçant au sein des structures. Il pourrait, notamment, être prévu un niveau de sûreté financière garantissant que les opérateurs sont en mesure de financer l'achèvement des opérations engagées et la rédaction des rapports finaux d'opération.
 - instaurer un système d'alerte entre les SRA et la sous-direction de l'archéologie (MCC) permettant de signaler les modifications substantielles intervenues en cours de validité des agréments, le système déclaratif actuel étant insuffisant (souvent les modifications substantielles ne sont pas déclarées par les opérateurs). L'expertise de ces modifications par les services du ministère de la Culture peut justifier la possibilité de suspendre l'agrément de l'opérateur concerné.
 - assurer une prise en compte par le CNRA, lors de son examen des demandes d'agrément, du respect du cahier des charges spécifiques précité.

Si l'Inrap n'est logiquement pas soumis à la demande d'agrément que connaissent les autres opérateurs, nous invitons toutefois les ministères de tutelle à opérer un contrôle vigilant sur la gestion (qui pourrait s'appuyer notamment sur la mise en place d'une comptabilité analytique) et la politique scientifique de l'établissement public. Ce contrôle a vocation à s'incarner dans l'outil stratégique que constitue le contrat de performance (en cours d'élaboration pour la période 2015-2017). Un code de bonne conduite de l'opérateur public peut également être envisagé.

Nous rappellerons que tous les opérateurs doivent être soumis, par les services de l'État dans les régions, au **contrôle du respect des normes fiscales, économiques et sociales, environnementales, d'hygiène et de sécurité**. Nous invitons les ministères concernés à agir en conséquence en cas de manquement révélé au cours de ces contrôles.

Enfin, dans le but de mieux définir les droits et devoirs des professionnels de l'archéologie et d'obtenir leur engagement moral, la **rédaction d'une charte de déontologie**, idée ancienne mais jamais approfondie, nous paraît aujourd'hui indispensable.

o **Instaurer une véritable maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État afin d'améliorer le contrôle scientifique et technique des opérations**

- **assurer un contrôle de tous les projets scientifiques d'intervention (PSI) et des équipes opérationnelles par l'État en amont du choix de l'opérateur par l'aménageur**

Si le projet de loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine porte déjà des dispositions en ce sens, il s'agirait, en outre, d'affirmer plus clairement l'exercice par l'État d'une véritable maîtrise d'ouvrage scientifique – à côté de la maîtrise d'ouvrage économique exercée par les aménageurs depuis 2003.

Les offres des opérateurs – dont les SRA seront destinataires en totalité – devront être établies selon un cadre normalisé afin d'en assurer l'examen et la comparaison dans de meilleures conditions (respect des délais d'examen, notamment). Les services de l'État devront, en outre, disposer d'une base juridique adaptée pour pouvoir s'assurer de l'adéquation entre le PSI et les moyens prévus.

Cette amélioration devrait permettre de chasser du dispositif le réflexe de moins-disant économique. Elle représente un renforcement indispensable du système sans aller jusqu'à l'instauration d'une maîtrise d'ouvrage entièrement publique, dont les fondements juridiques nous paraissent trop incertains et qui, à notre sens, dénaturerait l'équilibre du dispositif (rupture du lien avec l'aménageur) et engendrerait une charge de travail difficilement absorbable pour les services de l'État.

- **faciliter le contrôle scientifique et technique par l'harmonisation, d'une part, du contenu des prescriptions de fouilles et du cahier des charges associé et, d'autre part, du contenu des PSI**

Les SRA devront, en outre, s'assurer que le critère économique n'est pas le premier critère de sélection pour l'aménageur, ni *a fortiori* le seul.

- **renforcer les effectifs dans les SRA et garantir une formation de qualité des agents exerçant dans ces services**

Cela doit permettre de renforcer l'exercice du contrôle scientifique et technique sur l'ensemble de la chaîne opératoire de l'archéologie préventive (en amont, pendant et après les opérations de terrain).

Outre l'ouverture de concours dédiés (en cours, pour le corps des ingénieurs d'étude), ce renforcement devra passer par l'établissement de passerelles, notamment entre l'Inrap et les SRA au regard des effectifs actuellement présents au sein des deux entités (cf. *infra*, préconisation 5.2). Ces passerelles devront être accompagnées de formations adaptées, les agents intéressés étant appelés à mener une activité de prescription et non plus d'opération.

En outre, il est important que les agents des SRA puissent participer le plus souvent possible à des activités de recherche (projets collectifs de recherche, colloques, séminaires), essentielles dans une perspective de formation continue.

Il conviendra, enfin, que le CNRA réfléchisse à une stratégie concertée en matière de formation théorique et pratique, initiale et continue, aux métiers de l'archéologie.

rendre plus forte l'analyse menée par les SRA en s'appuyant sur les avis des Cira

Une implication plus grande des Cira, acteurs essentiels du système, dans le processus de validation des PSI des opérateurs est souhaitable. Compte tenu de ce qu'implique cette proposition en termes d'organisation du travail des Cira, il semble préférable de fonctionner par expérimentations. Cela pourrait prendre la forme de la mise en place d'une délégation permanente au sein d'une Cira donnée, que les SRA concernés pourraient consulter, par messagerie électronique, par exemple. Une telle procédure renforcerait les décisions de l'État et atténuerait les controverses ou contestations que la position d'arbitre ne manque jamais de susciter.

Il conviendra, en outre, d'assurer la reconnaissance et le bon fonctionnement de ces instances (cf. *infra*, préconisation 3.1).

1.1.2. Pour la mise en place d'un pilotage global du dispositif

o Mettre en place une instance de dialogue et de concertation de l'ensemble des parties prenantes à l'archéologie française

Cette instance, qui pourrait être dénommée Conseil inter-institutionnel de l'archéologie préventive, traiterait des questions non pas scientifiques (rôle du CNRA) mais politiques, à travers des débats d'orientation sur des thèmes variés. L'objectif principal d'une telle instance serait de chercher à anticiper les blocages du système d'archéologie préventive et de permettre un pilotage souple du dispositif. Comme nous l'avons indiqué précédemment (cf. *supra*, préconisation 1.1.1), ce Conseil pourrait également intervenir en appui du ministère de la Culture dans son exercice de régulation économique du dispositif de l'archéologie préventive.

Nous avons pu identifier certains thèmes de débat qui pourraient être traités par ce Conseil : l'amélioration du système de financement, la mise en place de passerelles entre structures, l'articulation de la procédure archéologique avec les procédures d'aménagement, le dialogue avec les aménageurs.

Cette instance aurait vocation à intégrer le plus grand nombre d'acteurs possibles, en particulier des parlementaires et des élus de collectivités territoriales (AMF, ADF) en vue d'assurer un lien avec la représentation nationale et avec les enjeux patrimoniaux et économiques sur les territoires.

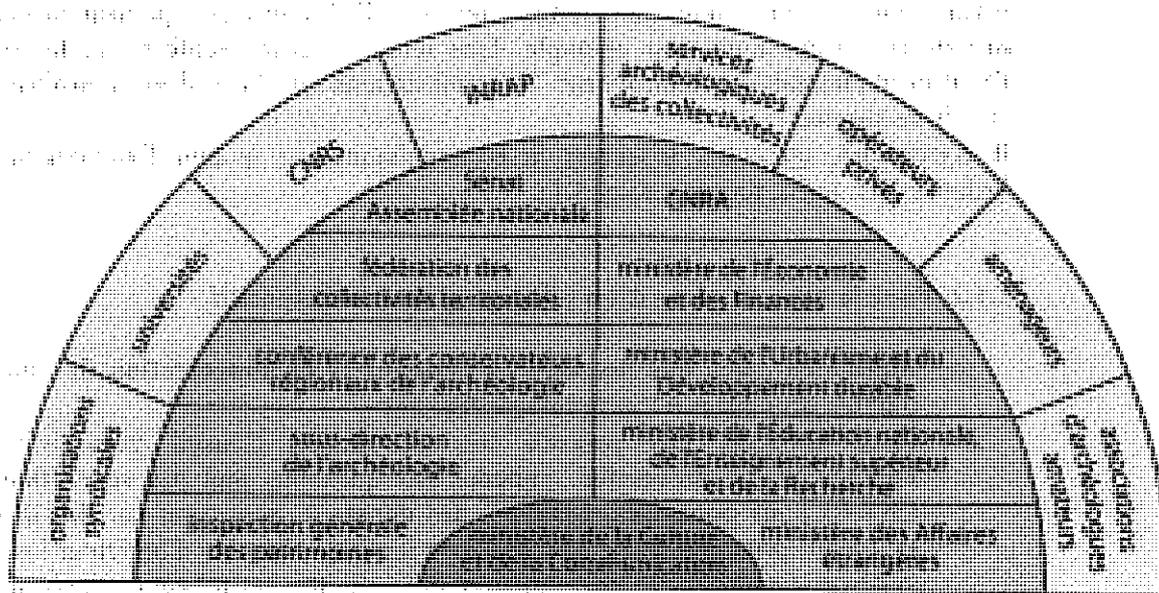
Elle se réunirait suivant un rythme semestriel. Sa présidence serait confiée au ministre chargé de la Culture. Deux collèges constitueraient le Conseil, composés des acteurs suivants :

- un premier collège comprendrait des représentants de la sous-direction de l'archéologie, de l'inspection des patrimoines, de la conférence des conservateurs régionaux d'archéologie, du ministère chargé des Finances, du ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, du ministère chargé de l'Urbanisme et du Développement durable, du ministère des Affaires étrangères, des collectivités territoriales (AMF ou ADF), du CNRA, un sénateur et un député.
- un second collège réunirait des représentants de l'Inrap, des services archéologiques des collectivités territoriales (Anact), des opérateurs privés,

des aménageurs, du CNRS, de l'Université, des organisations syndicales. Les associations d'archéologues amateurs pourraient également être représentées au sein de ce collège.

Le schéma ci-après en rappelle la composition générale (cf. *infra*, Conseil inter-institutionnel de l'archéologie préventive).

Nous laissons au Gouvernement le soin à la fois d'identifier les personnes destinées à représenter chacune de ces institutions et de déterminer le nombre de membres au sein de chaque collège.



Composition générale du Conseil Inter-institutionnel de l'archéologie préventive

○ **Intensifier le dialogue entre les ministères**

Les échanges d'informations entre les ministères chargés de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de l'Urbanisme et de l'Économie et des Finances doivent gagner en régularité et en fluidité. Le ministère des Affaires étrangères pourrait aussi être associé à ce dialogue inter-ministériel, dans un souci de projection internationale du savoir-faire français en matière d'archéologie, dont l'Inrap pourrait être le vecteur (cf. *infra*, préconisation 1.2.2).

Ce dialogue doit être fluidifié au niveau central, mais aussi au niveau déconcentré, autour des préfets de région, afin de rendre plus effectif l'arbitrage entre le développement économique et la sauvegarde du patrimoine archéologique, conformément aux dispositions de la Convention de Malte.

○ **Renforcer le rôle de l'observatoire de l'archéologie placé au sein de l'administration centrale du ministère de la Culture.**

Seul ou en lien avec l'inspection générale des patrimoines, il pourra fournir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs fiables sur l'ensemble des pratiques de terrain afin de faciliter le pilotage global du dispositif, notamment par le Conseil inter-institutionnel de l'archéologie préventive. Il faut pour cela que les informations lui

remontent depuis les SRA de manière plus systématique et normalisée. Le déploiement national et la bonne utilisation par les services d'une application informatique adéquate est indispensable pour simplifier et faciliter le suivi quotidien de l'activité archéologique. Le projet ARP doit permettre de jouer ce rôle.

- **Intégrer dans le géoportail en cours d'élaboration par le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (MLETR) les données archéologiques contenues dans la carte archéologique nationale**

Compte tenu de l'influence que les données archéologiques ont sur les projets d'aménagement, il est indispensable que le porter à connaissance de l'État comporte ces données. Celles-ci doivent, *a minima*, être diffusées *via* une plate-forme informatique consultée par les aménageurs.

1.2. Faire de l'Inrap un établissement moderne centré sur ses responsabilités particulières

1.2.1. Pour la modernisation de l'établissement public

L'Inrap, par son histoire, ses missions et l'excellence scientifique qu'il se doit d'incarner, est un acteur majeur du dispositif de l'archéologie préventive. Il doit aujourd'hui retrouver toute sa place dans une relation équilibrée avec les différents acteurs. Il doit surtout poursuivre le rétablissement de relations de confiance avec ses partenaires tout en renforçant la confiance de ses agents vis-à-vis de leur propre établissement.

L'équipe dirigeante de l'établissement, que nous avons rencontrée, nous paraît vraiment soucieuse d'inscrire l'Inrap dans cette dynamique. Nous lui laissons le soin de poursuivre, voire d'accentuer, les réformes structurelles et les ajustements entrepris suite aux recommandations émises par la Cour des comptes, avec le soutien de ses tutelles. Ces réformes permettront de faire de l'Inrap un opérateur moderne qui retrouve la place centrale, qui doit être la sienne, dans le dispositif de l'archéologie préventive.

Nous appelons toutefois l'attention de la direction et des ministères de tutelle sur les éléments d'adaptation suivants :

- la nécessaire compensation budgétaire des contraintes de service public qui ne pèsent que sur l'Inrap afin que leur coût ne soit pas répercuté sur les tarifs que propose l'établissement dans le secteur des fouilles (cf. *infra*, préconisation 1.2.2.) ;
- l'encouragement à la mobilité des personnels de l'Inrap vers d'autres acteurs de l'archéologie (SRA, CNRS, services archéologiques des collectivités) en utilisant les nouveaux outils de mobilité que nous proposons (cf. *infra*, préconisation 5.2) ;
- la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement ;
- l'affectation et la répartition de ses effectifs en région en lien avec la reconfiguration des services archéologiques des collectivités territoriales ;
- la redéfinition d'une politique scientifique, en lien avec les orientations nationales définies par le CNRA, d'abord, mais aussi avec le développement des autres acteurs de l'archéologie sur le territoire, en particulier les services de collectivités ;

- le développement des conventions entre l'établissement et les services archéologiques de collectivités territoriales visant, notamment, à proposer plus systématiquement des réponses communes aux appels d'offre. Des efforts doivent aussi être faits pour accentuer les collaborations scientifiques avec le CNRS, les laboratoires de recherche et les universités, tant au niveau des travaux de fouilles que de l'exploitation scientifique des résultats.

Nous reprenons, en outre, les recommandations faites par la Cour des comptes en juin 2013, dans le cadre de son référé n° 67181, qui sont les suivantes :

- la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;
- le déploiement d'une comptabilité analytique ;
- la modification des statuts de l'établissement, permettant la nomination d'un président exécutif.

1.2.2. Pour le renforcement de l'Inrap dans ses responsabilités particulières

- **Réaffirmer et préciser les responsabilités particulières de l'Inrap, plus de douze ans après le vote des lois fondatrices. Celles-ci concernent en particulier :**
 - la couverture de l'ensemble du territoire avec la garantie de disposer des compétences pour toutes les périodes et tous les milieux ;
 - la reprise des opérations archéologiques en cours en cas de défaillance d'un opérateur ;
 - la prise en charge des opérations d'archéologie préventive en mer (cf. *infra*, préconisation 4) ;
 - l'impulsion de projets de recherche communs avec les autres structures publiques (cf. *infra*, préconisation 3.2) ;
 - l'impulsion de projets de valorisation communs (cf. les Journées nationales de l'archéologie, sous l'égide du ministère de la Culture) ;
 - la valorisation de l'archéologie française à l'étranger ;
 - la participation à l'enseignement de l'archéologie.

- **Sécuriser le financement de l'Inrap en augmentant le montant de la subvention pour charge de service public qui lui est versée**

Pour l'ensemble de ces missions particulières de service public, il convient de réfléchir à un financement complémentaire de la RAP, sous la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP). Déjà prévue en 2015 pour 5 M€, cette subvention ne semble pas suffire. Elle pourrait être reconduite les années futures pour un montant supérieur (10-15 M€), allant au-delà de la seule prise en compte des coûts induits par la couverture de tout le territoire par l'établissement, pour embrasser l'ensemble des missions particulières dévolues à l'opérateur national (cf. *supra*).

Cette SCSP pourrait être gagée, partiellement ou totalement, par une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs archéologiques dépassant 1 M€, inspirée des taxes qui existent dans les domaines hippique ou des jeux en ligne. Il revient, néanmoins, au Gouvernement d'approfondir cette hypothèse.

1.3. Assurer une meilleure reconnaissance des activités des collectivités territoriales

Les services archéologiques de collectivités territoriales, qui prennent souvent en charge la totalité de la chaîne opératoire de l'archéologie, doivent trouver une reconnaissance à la mesure de leur engagement, aussi bien sur le plan du droit que du financement.

- **Garantir un financement public aux collectivités territoriales** proportionné à leur engagement dans le service public de diagnostics (cf. *infra*, préconisation 2.1) ;
- **Inscrire dans le code du patrimoine la reconnaissance de l'investissement des collectivités dans le domaine de la recherche** en modifiant son article L.523-1 du code du patrimoine ;
- **En contrepartie, rappeler la dimension purement locale de l'archéologie opérée par les services de collectivités territoriales.**
La reconnaissance de ces services comme des opérateurs archéologiques de proximité conduit à restreindre le périmètre de leur agrément sur les fouilles à leur ressort territorial (comme en matière de diagnostics) ;
- **Inviter les services archéologiques de collectivités à se rapprocher de l'Inrap dans une logique de complémentarité**, en vue de répondre plus régulièrement en groupement aux appels d'offre sur les fouilles ou encore de constituer des équipes autour de projets communs de recherche.

1.4. Repréciser la place de l'intervention des opérateurs privés

Plusieurs raisons nous amènent à penser que la présence d'opérateurs privés dans le domaine des fouilles d'archéologie préventive peut être un avantage pour l'archéologie dans son ensemble. Elle apporte, en effet, une certaine complémentarité aux opérateurs publics et peut favoriser l'émulation entre opérateurs en termes d'innovation, de réactivité et de qualité scientifique. Elle permet également de répondre à la demande d'archéologie qu'entraînerait une reprise de l'activité économique (mise en œuvre des prescriptions « stockées », cf. *supra*, partie 2, point 1).

Il nous semble donc important, tout à la fois, de :

- **leur conserver une place dans le dispositif et les intégrer à la communauté scientifique, notamment dans le domaine de la Recherche (programmes communs de recherche) et de la valorisation.** On peut également penser à une plus grande association aux travaux des Cira, du CNRA ainsi que du Conseil inter-institutionnel de l'archéologie préventive que nous appelons de nos vœux (cf. *supra*, préconisation 1.1.2) ;
- **les soumettre, compte tenu de leur participation à une mission de service public, à un niveau d'exigence élevé, tant sur le plan scientifique et que sur celui de la gestion (politique sociale, publication des comptes notamment).**

2. Garantir un système de financement fiable et efficace

Les dysfonctionnements décrits plus haut concernant le financement de l'archéologie préventive font de l'amélioration du circuit de financement l'une des priorités de toute réforme du dispositif actuel. Il s'agit, en effet :

- de garantir une ressource stable et suffisante pour l'ensemble des activités concernées par un financement public (recherche, valorisation, diagnostics) ;
- de sécuriser le financement de l'Inrap et des collectivités territoriales ;
- de redonner les moyens au Fnrap de jouer son rôle de mutualisation du coût des fouilles.

2.1. Plusieurs pistes d'amélioration ont été présentées au cours des travaux préparatoires et des auditions

- **le règlement définitif des problèmes techniques permettant d'assurer le bon fonctionnement du système actuel**

Sans préjuger des conclusions de la mission confiée au contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la Culture, l'ampleur des besoins techniques et humains nécessaires à l'amélioration du processus de reversement de la RAP nous laisse perplexes quant à la poursuite de cette option. Un rapide calcul coûts/avantages nous amène à penser que la gestion de cet impôt sous cette forme n'est pas tenable.

L'organisation d'une table-ronde avec l'ensemble des administrations concernées par le financement de l'archéologie préventive nous a permis de constater qu'une dynamique s'était récemment enclenchée en faveur de déblocage des dernières difficultés rencontrées. La (bonne) volonté est présente mais le système n'en demeurera pas moins complexe, pour un rendement qui n'atteindra sans doute pas immédiatement le niveau espéré. Il appartiendra, en dernier ressort, à l'administration de s'interroger sur les délais et les coûts liés à la mise en état du dispositif actuel.

- **la création d'une nouvelle taxe sur les mutations de terrains à bâtir en remplacement de la RAP actuelle**

Ce deuxième scénario a déjà été proposé par l'Inspection générale des Finances et relayé, notamment, par les sénateurs Dauge et Bordier dans le cadre de leur rapport consacré à la valorisation de la recherche archéologique en 2011. Il présente plusieurs points positifs d'un point de vue fiscal (imposition à taux faible portant sur une assiette large, prélèvement à la source) mais s'avère délicat d'un point de vue politique (création d'un nouveau prélèvement obligatoire, introduction d'une part étatique dans un impôt confié aux collectivités territoriales...).

Ces éléments nous conduisent à ne pas considérer cette option comme la solution la plus opportune.

- **la « rebudgétisation » de la RAP**

Ce scénario emporte notre préférence. Il permet, en effet, une fluidification et une simplification du circuit de financement de l'archéologie préventive, ce que les multiples réformes de la RAP n'ont jamais réussi à obtenir. Il renforce, également, la lisibilité et la

transparence du système, le contrôle parlementaire pouvant s'exercer comme sur tout crédit limitatif du budget général de l'État.

La RAP serait maintenue mais affectée au budget général de l'État afin de garantir la neutralité de cette rebudgétisation pour les finances publiques⁵⁶. Le lien aménageur-payeur serait ainsi préservé, conformément aux dispositions de la Convention de Malte.

Les crédits de l'archéologie préventive (subventions au FNAP, à l'Inrap et aux CT) seraient inscrits au sein du budget général (mission Culture, programme 175, action 9) et soumis au vote du Parlement.

En termes de prévision budgétaire, une telle hypothèse suppose d'intégrer chaque année dans les discussions du PLF les prévisions d'activité en matière de diagnostic ainsi que l'évolution des autres déterminants de dépenses de l'Inrap.

Les montants versés à chacun des bénéficiaires, par le biais de subventions, devront être arrêtés par l'administration en fonction de scénarii, qui restent à construire (environ 35 M€ pour le Fnep, entre 65 et 70 pour l'Inrap⁵⁷ et 11-12 M€ pour les collectivités territoriales). Concernant les collectivités territoriales, un mécanisme de répartition des crédits votés devra être mis en place, à travers une ventilation des crédits au prorata des surfaces ayant fait l'objet d'un diagnostic au cours de l'année N-1, par exemple.

Quoi qu'il en soit de la solution que l'administration retiendra, une réflexion d'ensemble devra être menée, intégrant la construction d'un modèle de RAP maritime (cf. *infra*, préconisation 4).

2.2. En ce qui concerne le Fnep

- **Permettre à ce fonds d'avoir les moyens de remplir le rôle qui est le sien**
À ce titre et au regard du niveau particulièrement préoccupant de la dette accumulée par le FNAP en raison du rendement insuffisant de la RAP ces dernières années, un plan d'apurement volontariste devrait être engagé par les pouvoirs publics. Ces mesures sont d'autant plus nécessaires qu'elles ont un impact positif direct sur les aménageurs, collectivités territoriales et organismes HLM, notamment.
- **Entreprendre une réflexion en vue de resserrer les critères d'ouverture des prises en charge**
En effet, celles-ci doivent bénéficier en priorité aux aménageurs qui ont en le plus besoin.

56 Si le montant de RAP encaissé est supérieur ou égal à celui des crédits votés, le solde budgétaire de l'État n'est pas dégradé. Si le montant de RAP encaissé est inférieur à celui des crédits votés, le solde budgétaire de l'État est dégradé à hauteur de l'écart constaté, de la même manière qu'aujourd'hui quand le budget général doit compenser l'insuffisance de la RAP. La rebudgétisation n'a donc pas de conséquences à cet égard.

57 Hors opérations de diagnostic en milieu maritime.

3. Redéfinir les missions et l'implication de chaque acteur en matière de Recherche et de conservation des données archéologiques

3.1. Pour une gouvernance renouvelée du pilotage scientifique en confortant le rôle du CNRA et des Cira

- **Inscrire le rôle du CNRA et des Cira dans la loi**
Cette inscription dans la loi, et non plus seulement dans le règlement, permettra de donner une plus grande visibilité à ces instances incontournables dans le dispositif français de l'archéologie préventive.
Il conviendra de préserver la nature (scientifique) du CNRA et son positionnement auprès du ministre chargé de la Culture. Son mode de désignation nous semble garantir une vraie liberté dans les débats, les membres nommés ne siégeant pas en tant que représentants de leur institution, et une réelle efficacité, en raison du lien organique entre Cira (quatorze membres élus) et CNRA.
- **Réaffirmer le rôle du CNRA comme instance de dialogue de tous les acteurs de la recherche**
Il faudra veiller à ce que le CNRA représente l'ensemble de la communauté scientifique (acteurs privés inclus), et à ce que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche y joue pleinement son rôle (lien avec les UMR et réflexion sur les formations notamment).
- **Assurer que le CNRA remplisse l'intégralité de ses missions en veillant à maintenir un temps d'échange important sur les sujets scientifiques**
- **Veiller aux liens entre les orientations choisies par le CNRA et l'activité scientifique des SRA**
- **Impliquer le CNRA dans les échanges et les instances internationales de recherche archéologique**
- **Allouer des moyens suffisants au CNRA et aux Cira et en valoriser les membres (financièrement et professionnellement)**
À cet égard, l'indemnisation des membres de Cira, projet porté par le ministère de la Culture, représente une avancée qu'il convient de saluer et que nous souhaiterions voir aboutir.
- **Clarifier le statut du vice-président du CNRA compte tenu de l'investissement croissant demandé.**

3.2. Pour le développement de projets collectifs de recherche

- **Reconnaître à l'Inrap un rôle d'impulsion sur certains thèmes de recherche qui ont une ampleur nationale**
Les thèmes choisis devront être en lien avec la programmation du CNRA.
Un tel dispositif ne saurait être vu comme une mise sous tutelle des autres opérateurs par l'Inrap sur l'activité de recherche.
- **Prévoir un soutien plus marqué du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à l'activité de recherche de l'Inrap**
Ce soutien pourrait prendre la forme d'un accompagnement plus soutenu des projets initiés par les chercheurs de l'Inrap (accueil dans les infrastructures et dispositifs mis en place par le ministère), voire s'incarner dans une contribution budgétaire, sanctuarisant un budget (qu'il conviendra d'estimer) pour la mission de recherche de l'établissement public.
- **Favoriser une logique de mutualisation des moyens en matière de recherche**
Cela devra passer, notamment, par la mise en commun d'une partie des journées liées aux projets annuels scientifiques (PAS) dont bénéficie l'Inrap, pour une plus grande implication des agents des SRA ou des services de collectivités.
- **Poursuivre une meilleure reconnaissance des archéologues au sein des UMR**
Une clarification des règles de reconnaissance des archéologues au sein des UMR et une homogénéisation des statuts de tous les chercheurs en fonction de leur production scientifique et non leur institution serait bénéfique à l'ensemble de la recherche et des collaborations. Cette reconnaissance serait également un facteur d'incitation à une production scientifique de qualité de la part de tous les opérateurs.

3.3. Assurer la conservation et l'étude sur le long terme des vestiges archéologiques dans des lieux identifiés et territorialisés, les centres de conservation et d'étude (CCE)

Compte tenu de la saturation des locaux prévus pour le stockage des vestiges et des problèmes de conservation rencontrés, nous ne pouvons que plaider pour le développement ou le redémarrage des projets de CCE. Ceux-ci poursuivent, en effet, trois objectifs majeurs :

- améliorer la conservation et la gestion des vestiges archéologiques ;
- faciliter leur étude et leur valorisation ;
- fédérer et stimuler les acteurs une région.

Les exemples de Campagne (Dordogne) et de Sélestat (Alsace) exposés précédemment (cf. *supra*, partie 2, point 3), peuvent servir de modèle en la matière.

L'évaluation actuellement menée sur les volumes des vestiges archéologiques à la charge de l'État doit servir à mesurer les besoins à venir.

Il convient de souligner que, outre des structures de conservation adaptées et accessibles à tous, la formation d'un personnel dédié à cette mission est indispensable. Le « métier » de gestionnaire de mobilier est en train de se créer. Il faut l'aider à se structurer. On peut aussi penser à en faire un « débouché » pour les mobilités professionnelles que nous appelons de nos vœux (cf. *infra*, préconisations 5.2).

Enfin, la propriété publique du mobilier issu des opérations archéologiques proposée dans le projet de loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine nous semble opportune pour assurer la mise en commun et l'accessibilité de ce mobilier.

4. Donner les moyens au développement d'une archéologie préventive sous-marine

- **Garantir la montée en puissance de l'Inrap sur les sujets maritimes**
L'Inrap devra étoffer ses effectifs dédiés à l'archéologie préventive sous les eaux, en prenant soin d'y affecter des emplois pérennes et non plus des personnels susceptibles d'être mobilisés par ailleurs, sur des opérations terrestres.
- **Assurer le monopole de l'Inrap dans ce domaine** pour des raisons de sécurité des opérations mais aussi de capital financier à mobiliser pour s'investir dans ce secteur.
- **Mener à bien le projet de RAP maritime** appuyé sur les travaux inter-inspections (IGF, CGDD, IGAC) à venir.

5. Accroître la mobilité inter-institutionnelle des archéologues

L'intervention des agents des SRA au sein de la chaîne opératoire de l'archéologie préventive est la clef du système, qui contrôle, fluidifie et sécurise les échanges entre les acteurs du dispositif sur le territoire. Elle permet également la bonne conservation du mobilier et de la documentation archéologiques, dans des conditions qui en facilitent l'étude. L'expérience et la bonne formation de ces agents constituent donc des enjeux majeurs.

Dans le même temps, il nous apparaît nécessaire de répondre au souhait de seconde carrière exprimé par un grand nombre d'archéologues ainsi qu'à leur aspiration à pouvoir exercer dans différentes structures dans des conditions professionnelles juridiquement sécurisées.

Dès lors, les perspectives énumérées ci-après doivent être examinées.

5.1. Veiller à la qualité de la formation des archéologues, aussi bien initiale que continue

Dans la mesure où ils ont vocation à diriger les SRA qui incarnent la fonction régulatrice de l'État dans le domaine de l'archéologie préventive, les conservateurs doivent bénéficier d'une formation complète, alliant connaissances théoriques et expériences de terrain.

L'ensemble des agents exerçant dans le domaine de l'archéologie préventive, en tant que prescripteurs comme en tant qu'opérateurs, doivent pouvoir bénéficier d'un accès régulier aux activités de recherche, aux colloques et aux séminaires de formation proposés par l'ensemble des acteurs du dispositif.

5.2. Développer les passerelles entre les Drac et l'Inrap

Ces échanges permettront de faire profiter chaque entité des compétences et des apports de chacun. À cette fin, les pistes suivantes pourraient être envisagées :

- ***mettre fin au caractère dérogatoire des emplois de l'Inrap en permettant la titularisation des agents***
Cette solution permettrait de normaliser, à terme, les conditions d'emploi de l'Inrap et d'inscrire l'établissement dans un cadre plus large, offrant des possibilités de mobilités nouvelles à ses agents ainsi qu'à ceux du ministère.
Il appartiendra au Gouvernement de déterminer la politique qu'il souhaite privilégier sur cette question qui mérite un examen approfondi.
Nous signalons, toutefois, qu'à court terme, cette mesure ne produirait ses effets que pour les agents accédant au statut de fonctionnaire et pour ceux recrutés à l'avenir alors que l'objectif principal est d'offrir rapidement une seconde carrière aux agents ayant déjà une ancienneté significative.
- ***ouvrir une nouvelle voie de mobilité plus simple et attractive, en permettant d'assurer la portabilité des CDI des agents de l'Inrap au sein des services de l'État***
Les freins à la mobilité pourraient ainsi être facilement levés en complétant de l'article L.523-6 du code du patrimoine afin que celui-ci fasse mention non plus seulement des collectivités territoriales mais aussi de l'État et de ses établissements publics.
Cette solution, plus simple et plus souple, emporte notre préférence dans la mesure où elle offre une solution rapide et efficace.

5.3. Encourager la mobilité des archéologues des collectivités territoriales et les échanges avec le monde de la Recherche (CNRS, Universités, unités de recherche...)

Compte tenu des exigences de la profession que nous avons identifiées précédemment, il y a un intérêt commun à la prise en compte des enjeux de carrière des archéologues exerçant au sein des services de collectivités territoriales et des acteurs du monde de la Recherche.

Annexes

Table des annexes

Annexe 1 – Lettre de mission de Manuel Valls à Martine Faure.....	57
Annexe 2a – Listes des auditions.....	59
Annexe 2b – Liste des personnes qui ont versé une contribution sans avoir été auditionnées.....	60
Annexe 3 – Liste des opérateurs agréés au 1er mars 2015.....	61
Annexe 4 – Localisation des services archéologiques des collectivités territoriales agréés pour les diagnostics.....	63

Annexe 1 – Lettre de mission de Manuel Valls à Martine Faure

Le Premier Ministre

Paris, le - 4 FEV. 2015

165 / 15 / SG

Madame la Députée,

En ratifiant en 1995 la convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique, dite convention de Malte, la France s'est engagée à organiser un dispositif juridique et financier adapté pour concilier les opérations de recherche archéologiques et l'aménagement du territoire.

Le dispositif du service public de l'archéologie préventive a été défini par les lois du 17 janvier 2001 et du 1^{er} août 2003 (codifiées au titre II du livre V du code du patrimoine).

Ces lois et leurs textes d'application définissent des procédures administratives et financières destinées à assurer un équilibre entre les intérêts respectifs du développement économique et social, de la recherche scientifique et de la valorisation culturelle auprès du grand public.

L'État, garant de la conciliation des différents intérêts, est chargé d'évaluer l'impact des projets d'aménagement sur le patrimoine archéologique, de définir les mesures d'archéologie préventive nécessaires, d'exercer le contrôle scientifique et technique de la mise en œuvre de ces mesures, et d'évaluer les résultats de ces opérations avec le concours d'instances scientifiques consultatives.

S'agissant des opérations prescrites par l'État, divers opérateurs d'archéologie préventive sont amenés à intervenir :

- l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public administratif créé en 2001, est doté d'une compétence générale pour réaliser tout type d'opération sur l'ensemble du territoire national ;
- les services archéologiques de collectivités territoriales peuvent être agréés par l'État pour réaliser des diagnostics sur leur territoire et des fouilles (63 services agréés au 1^{er} décembre 2014) ;
- toute autre personne publique ou privée peut solliciter un agrément pour la réalisation de fouilles (17 sociétés privées, 3 associations et 1 université au 1^{er} décembre 2014).

Madame Martine FAURE
Députée
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

2.-

S'agissant des opérations de fouille, le constat des dysfonctionnements est indiscutable. En effet, dans un secteur soumis aux fluctuations des activités d'aménagement, les opérateurs de fouille ne parviennent pas à trouver un équilibre économique durable et sont donc souvent conduits à des pratiques concurrentielles excessives, qui nuisent à l'efficacité et à l'intérêt même de l'archéologie.

C'est pourquoi il me paraît aujourd'hui indispensable de concevoir un nouveau dispositif du service public de l'archéologie préventive, fondé sur l'excellence scientifique et culturelle, tout en étant adapté aux réalités économiques, sociales et territoriales de demain.

Ce nouveau dispositif, qui pourra nécessiter des évolutions législatives et réglementaires, devra notamment permettre :

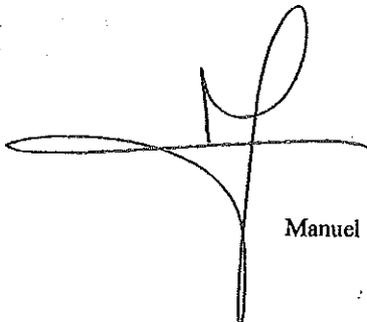
- d'assurer la coordination et la complémentarité de l'ensemble des acteurs publics de l'archéologie préventive (en particulier l'INRAP, les services des collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, le CNRS et les universités) afin de veiller à leur bonne coopération sur l'ensemble des opérations archéologiques ;
- de mieux prendre en compte les charges de service public de l'INRAP. Cet établissement assume en effet des missions particulières qui ne sont pas imposées aux autres opérateurs agréés, et qui viennent en conséquence peser sur ses coûts ;
- de redéfinir l'organisation de l'INRAP sur le plan économique et social, afin de conforter sa place centrale au cœur du dispositif de l'archéologie préventive en garantissant son équilibre financier et la stabilité du statut de ses personnels.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O 144 du code électoral, en mission auprès de Madame Fleur PELLERIN, Ministre de la culture et de la communication.

Vous bénéficierez, pour cette mission, de l'appui d'un fonctionnaire de la direction générale du patrimoine.

Je souhaite que vos conclusions soient remises pour le 30 mars prochain.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.



Manuel VALLS

Annexe 2a – Listes des auditions

(dans l'ordre chronologique)

- le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines, ministère de la Culture (Drassm / MCC)
- la direction générale des patrimoines, ministère de la Culture (DGP / MCC)
- l'Inspection générale des patrimoines (collège archéologie), ministère de la Culture (IGP / MCC)
- le bureau de la conférence des conservateurs régionaux d'archéologie
- la direction générale de la recherche et de l'innovation, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (DGRI / MENESR)
- l'Inrap
- l'Association nationale pour l'archéologie des collectivités territoriales (Anact)
- les organisations syndicales (table-ronde rassemblant l'intersyndicale archéologie [CGT, SNAC-FSU, SUD Culture, CNT], la CFDT et l'UNSA)
- le Syndicat national des professionnels de l'archéologie (SNPA)
- l'Inspection générale des Finances, ministère de l'Économie et des Finances (IGF / Minefi)
- la vice-présidente du CNRA
- la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (DHUP, MLETR)
- SNCF-Réseau
- l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)
- la direction du Budget, ministère de l'Économie et des Finances (DB / Minefi)
- le CNRS
- la société Éveha
- M. Jean-Paul Demoule, ancien président de l'Inrap (2002-2008)
- les représentants Outre-mer de la CFDT
- la Cour des comptes
- la direction régionale des affaires culturelles de la région Aquitaine, ministère de la Culture (Drac / MCC)
- un collectif d'archéologues girondins (étudiants, agents de l'Inrap, agents d'opérateurs privés)
- GRT Gaz
- la direction régionale des affaires culturelles de la région Centre, ministère de la Culture (Drac / MCC)
- le Syndicat national des aménageurs lotisseurs (Snal)
- le Pôle archéologique inter-rhénan (PAIR)
- M. Jean-Paul Jacob, ancien président de l'Inrap (2008-2014)
- M. Alain Clairand, numismate et chercheur associé au Centre d'études des civilisations médiévales de Poitiers
- la société HADES
- la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique (DGAFP, MDFFP)

- les administrations concernées par le fonctionnement du circuit de la redevance d'archéologie préventive (table-ronde rassemblant l'agence pour l'information financière de l'État, la direction générale des finances publiques, la direction du budget, le ministère du Logement et le ministère de la Culture).

Annexe 2b – Liste des personnes qui ont versé une contribution sans avoir été auditionnées

- M. Jean Chapelot, directeur de recherche émérite au CNRS,
- M. Cyrille Chaidron, président d'Arkéocéra

Annexe 3 – Liste des opérateurs agréés au 1^{er} mars 2015

Nom de l'opérateur	Nature de l'agrément
Communes (23)	
Service archéologique de la ville de Nice	Diagnostics et fouilles
Mission archéologie de la ville de Nantes	Diagnostics et fouilles
Centre d'archéologie et du patrimoine Alain Rebourg (Autun)	Diagnostics
Service archéologique municipal de Béziers	Diagnostics et fouilles
Service municipal archéologie de la ville de Laval	Diagnostics et fouilles
Mission archéologie d'Aix-en-Provence	Diagnostics et fouilles
Service d'archéologie municipal de la ville d'Orléans	Diagnostics et fouilles
Service archéologique municipal de la ville de Laon	Diagnostics
Service archéologique de l'Isle-sur-la-Sorgue	Diagnostics et fouilles
Service archéologique municipal de la ville de Lyon	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de la ville d'Arras	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de la ville de Beauvais	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de la ville de Fréjus	Diagnostics et fouilles
Service municipal d'archéologie de la Ville d'Eu	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de la ville de Noyon	Diagnostics et fouilles
Département Histoire de l'Architecture et Archéologie de Paris (DHAAP)	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de la Ville de Chartres	Diagnostics et fouilles
Unité d'archéologie de la ville de Saint-Denis	Diagnostics et fouilles
Service du patrimoine Unité d'archéologie de la ville de Château-Thierry	Diagnostics et fouilles
Atelier du patrimoine de la ville de Martigues	Diagnostics et fouilles
Centre archéologique de Seclin	Diagnostics et fouilles
Service archéologique municipal de Valenciennes	Diagnostics et fouilles
Service municipal d'archéologie de la ville de Besançon	Diagnostics et fouilles
Groupements de communes (11)	
Service archéologique du pôle intercommunal du patrimoine culturel du San ouest Provence	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de la Communauté d'agglomération Cap calaisis - Terre d'Opale	Diagnostics et fouilles
Service archéologique d'Artois comm.	Diagnostics et fouilles
Service d'archéologie d'Amiens Métropole	Diagnostics et fouilles
Service d'archéologie communauté d'agglomération Bourges Plus	Diagnostics et fouilles
Communauté de communes Nord bassin de Thau	Diagnostics et fouilles
Pôle d'archéologie préventive de la communauté d'agglomération Metz Métropole	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de Toulouse Métropole	Diagnostics et fouilles
Service d'archéologie préventive de la communauté urbaine de Bordeaux	Diagnostics et fouilles
Direction de l'archéologie préventive (DAP) de la communauté d'agglomération du Douaisis	Diagnostics et fouilles
Service archéologique de Reims Métropole	Diagnostics et fouilles
Départements (32)	
Service archéologique départemental des Alpes de Haute-Provence	Diagnostics et fouilles
Service de l'archéologie d'Indre-et-Loire	Diagnostics et fouilles
Centre départemental de l'archéologie du Finistère	Diagnostics et fouilles
Service départemental d'archéologie du Morbihan	Diagnostics et fouilles
Service archéologique du département de Charente	Diagnostics et fouilles
Service archéologique du département du Nord	Diagnostics et fouilles
Service départemental d'archéologie d'Eure-et-Loir	Diagnostics et fouilles
Service archéologie du département du Val-de-Maine	Diagnostics et fouilles
Service départemental d'archéologie du Vaucluse	Diagnostics et fouilles
Service départemental d'archéologie du Var	Diagnostics et fouilles
Cellule départementale d'Archéologie du Lot	Diagnostics et fouilles
Pôle d'archéologie du Conseil général des Pyrénées-Orientales	Diagnostics et fouilles
Service d'archéologie du Conseil général du Calvados	Diagnostics et fouilles

Service départemental d'archéologie de la Dordogne	Diagnostiques et fouilles
Service archéologique département de Maine-et-Loire	Diagnostiques et fouilles
Mission archéologique départementale de l'Eure	Diagnostiques et fouilles
Service archéologique département de la Mayenne	Diagnostiques et fouilles
Service départemental d'archéologie de l'Oise	Diagnostiques et fouilles
Service départemental d'archéologie du Pas-de-Calais	Diagnostiques et fouilles
Service du patrimoine culturel du Conseil général de Seine-Saint-Denis	Diagnostiques et fouilles
Cellule alpine de recherches archéologiques (Hautes-Alpes)	Diagnostiques
Service départemental d'archéologie de Charente-Maritime	Diagnostiques et fouilles
Conservation départementale d'archéologie de la Moselle	Diagnostiques et fouilles
Service archéologique du département du Val d'Oise	Diagnostiques et fouilles
Service d'archéologie préventive du département de l'Allier	Diagnostiques et fouilles
Pôle archéologique du Conseil général de l'Ardèche	Diagnostiques
Service d'archéologie préventive du Loiret	Diagnostiques et fouilles
Service archéologique départemental des Yvelines	Diagnostiques et fouilles
Service départemental d'archéologie d'Aveyron	Diagnostiques et fouilles
Service archéologique de la conservation des musées de la Vendée	Diagnostiques et fouilles
Service départemental d'archéologie des Ardennes	Diagnostiques et fouilles
Service départemental d'archéologie de l'Aisne	Diagnostiques et fouilles
Groupement de départements (1)	
Pôle d'archéologie interdépartemental rhénan - PAIR	Diagnostiques et fouilles
Autre opérateur public (1)	
Univ-Archéo - Université Jules Verne	Fouilles
Associations (3)	
Centre archéologique du Var	Fouilles
Amicale laïque de Carcassonne	Fouilles
Centre d'études médiévales Saint Germain (Auxerre)	Fouilles
Sociétés privées (16)	
Chronoterre Archéologie (ex Oxford archéologie France)	Fouilles
ACTER	Fouilles
Arkémine	Fouilles
HADES	Fouilles
Archéopole	Fouilles
Joseph Mastrolorenzo	Fouilles
Archéosphère	Fouilles
Iker archéologie	Fouilles
EVEHA	Fouilles
Ipsso Facto	Fouilles
Paléotime	Fouilles
Atemporelle	Fouilles
Archeodunum SAS	Fouilles
Mosaïques archéologie	Fouilles
ANTEA-Archéologie	Fouilles

Annexe 4 – Localisation des services archéologiques des collectivités territoriales agréés pour les diagnostics, au 1^{er} mars 2015 (situation inchangée par rapport à la date du 24/11/2014 indiqué sur le document)

