
note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 8 MAR. 2006

Rapport n° 2005-0215-01 : L'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)
Rapport n° 2005-0215-02 : La redevance d'archéologie préventive

Par note reçue le 14 juin 2005, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre de la culture et de la communication et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ont demandé à l'Inspection générale des finances, au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles de diligenter une mission afin, d'une part, de recueillir un avis sur l'ensemble du dispositif actuel de financement de l'archéologie préventive et, d'autre part, de disposer d'une évaluation de la gestion et du fonctionnement de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Cette mission s'inscrivant dans le cadre des audits de modernisation instaurés depuis octobre 2005 par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les rapports établis par MM. Maxence LANGLOIS-BERTHELOT, inspecteur des finances, Emmanuel PITRON, inspecteur des finances, sous la supervision de Mme Nicole BRIOT, inspectrice générale des finances, MM. François LENOËL, ingénieur général des ponts et chaussées et Patrick OLIVIER, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles.

L'institut national de recherches archéologiques préventives :

Institué en 2001, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) n'a pas encore trouvé son équilibre en 2005, malgré les modifications législatives intervenues en 2003 et 2004. L'ouverture du secteur à la concurrence et la création d'un impôt à base élargie à l'ensemble des opérations d'aménagement n'ont pas mis fin aux difficultés financières de l'INRAP, qui demeure l'opérateur principal du service public, ni aux critiques formulées par les aménageurs.

La crise de financement justifie que la direction mette en œuvre rapidement une politique d'ajustement des moyens engagés en fonction des ressources disponibles et à effectif constant.

Dans ce cadre, la mission se prononce pour un recentrage des priorités de la direction sur les activités de diagnostics et de fouilles, la mobilisation des agents sur les fonctions opérationnelles et la réalisation de gains de productivité. Par ailleurs, la direction doit mettre en place les outils de gestion indispensables, qui demeurent insuffisants après trois ans de fonctionnement de l'INRAP.

Les relations de l'INRAP avec les aménageurs comme avec les services de l'État doivent être rendues plus professionnelles, notamment par l'application des critères de qualité de service mentionnés dans le projet d'établissement. La direction devra en particulier veiller aux délais de réalisation des opérations, afin de réduire le temps d'immobilisation des terrains pour les aménageurs, et aux délais de remise des rapports de diagnostics et de fouilles.

La stabilisation du dispositif suppose que les relations avec les tutelles, en particulier avec le ministère de la culture, soient renforcées. A l'occasion de la LOLF, il devient en effet encore plus nécessaire de préciser le rôle de l'institut dans le dispositif français de l'archéologie préventive, ses relations avec les autres intervenants et les priorités stratégiques de l'INRAP.

Enfin, il revient à la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture d'assurer, d'une part, l'équilibre financier du dispositif par l'ajustement des prescriptions archéologiques aux moyens des opérateurs, d'autre part, la cohérence de la recherche archéologique par la mise en place d'une programmation scientifique de l'archéologie préventive.

La redevance d'archéologie préventive :

La redevance d'archéologie préventive (RAP) est une imposition récente : instituée sous cette forme en 2003, elle a vu son mode de calcul partiellement modifié en 2004. Affectée au financement des diagnostics archéologiques réalisés par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et par les collectivités locales qui ont choisi d'exercer cette compétence, elle est due par les aménageurs, conformément au principe « aménageur-payeur » énoncé par la convention de Malte ratifiée par la France et selon une logique de mutualisation.

La gestion de cette redevance est complexe et son taux de recouvrement demeure inférieur à 50 %, malgré une augmentation régulière. Elle fait intervenir trois ministères et les collectivités locales : le ministère de l'équipement et les communes compétentes pour la liquidation des dossiers de constructions (afin de conserver le rattachement entre l'instruction de la RAP et celle des taxes d'urbanisme), le ministère de la culture pour les autres travaux, et la direction générale de la comptabilité publique pour le recouvrement.

Le rapport conclut qu'il n'est pas opportun de modifier radicalement le dispositif alors que la taxe locale d'équipement fait l'objet d'une réflexion en vue de la réforme de son mode de calcul. En effet, cette réforme conduirait automatiquement à revoir le mode de calcul de la RAP. Par ailleurs, la RAP n'a pas eu le temps de se stabiliser. Dans ces conditions, vouloir simplifier immédiatement et radicalement le dispositif pourrait pénaliser la recherche archéologique, le développement économique ou les intérêts financiers de l'État. Le rapport propose quelques modifications législatives qui ne modifient pas l'architecture générale du dispositif.

Il apparaît en revanche urgent d'accroître l'efficacité des procédures. Pour cela, quelques modifications législatives visant à simplifier et à rationaliser le dispositif sont proposées. Surtout, les administrations impliquées dans la gestion doivent poursuivre l'effort accompli, en particulier depuis le début de l'année 2005. La professionnalisation des procédures de liquidation des dossiers suppose une organisation renforcée et harmonisée, ainsi qu'une meilleure circulation de l'information entre les administrations et avec les redevables. Le rapport mentionne des pistes susceptibles d'aider les services ordonnateurs dans cette tâche.

En tout état de cause, le financement de toutes les activités d'archéologie préventive autres que les fouilles, facturées directement aux maîtres d'ouvrage, ne doit pas être assuré au moyen de la seule redevance. Pour les activités autres que les diagnostics et fouilles, qui relèvent de la politique de l'État, il revient à celui-ci, et notamment au ministère de la culture, de prévoir les financements correspondants sur les crédits ouverts à son budget.

Ce rapport est communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et va être publié sur le site internet du ministère.



Claude MARTINAND

Diffusion des rapports n° 2005-0215-01 et n° 2005-0215-02

- le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire général (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission stratégie (DAEI))	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	5 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. LENOEL	1 ex
- archives CGPC	1 ex

Inspection générale
des finances

N°2005-M-049-02

Conseil général des ponts
et chaussées

N°2005-0215-01

Inspection générale de
l'administration des
affaires culturelles

N°2005/34

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

Etabli par

Maxence LANGLOIS-BERTHELOT

Inspecteur des finances

Emmanuel PITRON

Inspecteur des finances

François LENOËL

Ingénieur général du conseil
général des ponts et chaussées

Patrick OLIVIER

Inspecteur général de
l'administration des affaires
culturelles

Sous la supervision de
Nicole BRIOT

Inspecteur général des finances

Janvier 2006

PREMIERE PARTIE

Observations des membres de la mission

SOMMAIRE

I. EN DEBIT DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES ET D'UNE RECENTE MOBILISATION DE L'INRAP, LA SITUATION DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE N'EST TOUJOURS PAS STABILISEE 2

- A. LES MODIFICATIONS LEGISLATIVES INTRODUITES EN 2003 ET 2004 N'ONT PAS PERMIS DE REPONDRE A TOUS LES PROBLEMES DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE 3
 - 1. *Dès sa mise en oeuvre, le dispositif institué en 2001 a montré ses limites..... 3*
 - 2. *En 2003, l'équilibre général du système a été modifié, mais les besoins réels de financement du service public n'ont pas été évalués 3*
 - 3. *Les modifications introduites par la loi de 2004 ont encore aggravé les difficultés financières de l'INRAP 5*
 - 4. *La succession de ces modifications législatives a exacerbé les problèmes de fond de l'archéologie préventive 5*
- B. DANS UNE SITUATION DIFFICILE, LA NOUVELLE DIRECTION A TENTE A PARTIR DE 2003 DE MOBILISER ET DE MODERNISER L'ETABLISSEMENT 6
 - 1. *Le projet d'établissement de l'INRAP constitue un bon outil de remobilisation des personnels mais il établit une hiérarchisation insuffisante des priorités 6*
 - 2. *La nouvelle direction a réorganisé le siège et les inter-régions pour améliorer l'efficacité de leurs missions 6*
 - 3. *L'activité de l'établissement s'est rétablie et s'est recentrée progressivement sur les opérations de la loi 2003..... 7*
- C. TOUTEFOIS, D'IMPORTANTES DIFFICULTES DEMEURENT AU PLAN FINANCIER ET EN MATIERE DE DELAIS D'INTERVENTION 7
 - 1. *Le mécontentement des aménageurs demeure, même s'il porte désormais plus souvent sur les délais que sur les coûts..... 7*
 - 2. *Les difficultés financières de l'INRAP sont structurelles 7*
 - 3. *Les faiblesses de l'organisation n'ont pas encore pu être surmontées 8*

II. LA RESPONSABILISATION DE LA TUTELLE CONSTITUE UN PREALABLE INDISPENSABLE A TOUTE REFORME DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE 8

- A. LA TUTELLE DE L'ÉTAT SUR L'INRAP EST AUJOURD'HUI INSUFFISANTE 8
 - 1. *Les responsabilités scientifiques et budgétaires de l'État sont indiscutables 8*
 - 2. *Le renforcement de la tutelle conditionne le bon fonctionnement de l'INRAP 9*
- B. L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE PROGRAMMATION NATIONALE GLOBALE DECLINEE AU NIVEAU DE CHAQUE DRAC 10
 - 1. *L'INRAP ne doit plus être en situation d'incertitude permanente 10*
 - 2. *Une programmation doit être définie par la DAPA et relayée par les DRAC 10*
 - 3. *La régulation du système passe par un ajustement de la politique de prescription aux moyens financiers disponibles pour les diagnostics 11*
 - 4. *La DAPA doit rappeler aux DRAC la nécessité d'assurer un bon équilibre entre les exigences scientifiques et les contraintes économiques des aménageurs 12*
- C. CETTE PROGRAMMATION DEVRA ETRE FORMALISEE DANS LE CADRE D'UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET FAIRE L'OBJET D'UNE EVALUATION SCIENTIFIQUE..... 13
 - 1. *Un contrat de performance entre le ministère de la culture et l'INRAP doit être formalisé et donner lieu à un dialogue de gestion avec la direction de l'établissement..... 13*
 - 2. *Les travaux de l'INRAP doivent être soumis à une procédure d'évaluation scientifique régulière et reconnue 13*

III. L'INRAP DOIT PRESENTER UN BUDGET VENTILE PAR NATURE D'ACTIVITE ET RESPECTER SES ENGAGEMENTS BUDGETAIRES..... 14

- A. LE BUDGET DE L'INRAP NE FOURNIT AUCUNE VISION DE L'EQUILIBRE FINANCIER PAR ACTIVITE 14
 - 1. *La présentation d'un budget par nature d'activité est une exigence résultant des modes de financement multiples..... 14*
 - 2. *L'INRAP n'est pas en mesure de fournir une présentation de ses charges par activité 15*
- B. L'EQUILIBRE FINANCIER DOIT ETRE REALISE POUR CHAQUE NATURE D'ACTIVITE..... 16
 - 1. *Le principe d'équilibre financier de chaque type d'activité doit être respecté 16*
 - 2. *Cet équilibre n'est pas atteint en 2004, en raison du déficit des activités inscrites dans le cadre de la loi de 2001 16*
 - 3. *Malgré la rareté des comparaisons disponibles, le coût actuel des opérations paraît élevé..... 17*
- C. L'INRAP DOIT POUVOIR ANTICIPER SON EQUILIBRE FINANCIER A MOYEN TERME 18
 - 1. *Le processus actuel d'élaboration du budget ne repose pas suffisamment sur une définition préalable des priorités de l'établissement..... 18*
 - 2. *La direction générale doit être en mesure de mieux anticiper l'évolution de ses dépenses et de ses recettes à moyen terme 18*

IV. L'INRAP DOIT CONCENTRER SES EFFORTS SUR SON CŒUR DE METIER OPERATIONNEL ET PROFESSIONNALISER SES RELATIONS AVEC SES PARTENAIRES.... 19

- A. L'INRAP DOIT ACCENTUER SON EFFORT SUR L' ACTIVITE OPERATIONNELLE 19
 - 1. *Malgré les progrès réalisés en 2005, la performance de l'INRAP demeure insatisfaisante en matière de délai d'intervention et de remise des rapports 19*
 - 2. *L'harmonisation des pratiques sur le territoire est une priorité..... 20*
- B. LES RELATIONS AVEC LES AMENAGEURS ET AVEC L'ÉTAT DOIVENT ETRE PROFESSIONNALISEES. 21
- C. LES AUTRES ACTIVITES DE L'INRAP CONSTITUENT DES PRIORITES D'ORDRE SECONDAIRE, MEME SI ELLES SONT INSCRITES DANS LES MISSIONS DE L'ETABLISSEMENT 21
 - 1. *L'activité scientifique de l'INRAP doit demeurer centrée sur la réalisation de diagnostics et de fouilles et dans la rédaction des rapports d'opération..... 21*
 - 2. *La diffusion et la communication devront être développées en accord avec les tutelles 22*

V. LA DIRECTION GENERALE DOIT RECENTRER SES OBJECTIFS ET RENFORCER LE MANAGEMENT INTERNE..... 22

- A. LA DIRECTION GENERALE DOIT CONCENTRER SON ACTION SUR QUELQUES OBJECTIFS PRIORITAIRES ET S'ENGAGER SUR DES CRITERES DE PERFORMANCE 22
 - 1. *Les actions du projet d'établissement doivent être hiérarchisées et programmées et leur mise en œuvre doit respecter le calendrier fixé..... 22*
 - 2. *La direction doit être jugée sur sa capacité à atteindre les objectifs fixés en accord avec la tutelle 22*
 - 3. *Le mode de gouvernement de l'établissement ne paraît pas le mieux adapté à ses missions 23*
- B. LA FIABILISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE REPORTING ET LA MISE EN PLACE D'UNE GESTION DU PERSONNEL PLUS ACTIVE DOIVENT ETRE ENTREPRISES AVANT DE REFORMER L'ORGANISATION INTERNE DE L'ETABLISSEMENT..... 23
 - 1. *La fiabilisation des systèmes d'information et la simplification des procédures de reporting constituent des priorités à mettre en œuvre immédiatement 23*
 - 2. *La gestion du personnel doit être dynamisée, sous peine de paralyser le fonctionnement de l'établissement..... 24*
 - 3. *La réorganisation territoriale de l'INRAP est un sujet stratégique, mais la réflexion n'est pas encore suffisamment aboutie pour être mise en œuvre immédiatement 25*

RÉSUMÉ

Institué en 2001, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) n'a pas encore trouvé son équilibre en 2005, malgré les modifications législatives intervenues en 2003 et 2004. L'ouverture du secteur à la concurrence et la création d'un impôt à base élargie à l'ensemble des opérations d'aménagement n'ont pas mis fin aux difficultés financières de l'INRAP, qui demeure l'opérateur principal du service public, ni aux critiques formulées par les aménageurs.

La crise de financement justifie que la direction mette en œuvre rapidement une politique d'ajustement des moyens engagés en fonction des ressources disponibles et à effectif constant. Il faut tout d'abord résorber le plus vite possible le stock d'opérations correspondant aux prescriptions relevant des régimes législatifs antérieurs, de façon à redéployer les agents opérationnels sur les opérations plus récentes et réduire les délais d'intervention, qui demeurent excessifs. Pour le reste, l'objectif de la direction doit consister à atteindre l'équilibre financier, à la fois pour les diagnostics et pour les fouilles. Les charges engendrées par les opérations relevant de la loi de 2001 doivent être ajustées aux ressources de la redevance correspondante, au moyen de gains de productivité.

En ce qui concerne les diagnostics relevant du régime de la loi de 2003, l'absence de données sur le produit de l'impôt a rendu cet ajustement difficile à réaliser, d'autant que les retards dans le recouvrement de la redevance d'archéologie préventive engendrent d'importantes difficultés de trésorerie. Dans ce cadre, la mission se prononce pour un recentrage des priorités de la direction sur les activités de diagnostics et de fouilles, la mobilisation des agents sur les fonctions opérationnelles et la réalisation de gains de productivité. Par ailleurs, la direction doit mettre en place les outils de gestion indispensables, qui demeurent insuffisants après trois ans de fonctionnement de l'INRAP.

Les relations de l'INRAP avec les aménageurs comme avec les services de l'État doivent être rendues plus professionnelles, notamment par l'application des critères de qualité de service mentionnés dans le projet d'établissement. La direction devra en particulier veiller aux délais de réalisation des opérations, afin de réduire le temps d'immobilisation des terrains pour les aménageurs, et aux délais de remise des rapports de diagnostics et de fouilles.

La stabilisation du dispositif suppose que les relations avec les tutelles, en particulier avec le ministère de la culture, soient renforcées. Il est en effet nécessaire de mieux préciser le rôle de l'institut dans le dispositif français de l'archéologie préventive, ses relations avec les autres intervenants et les priorités stratégiques de l'INRAP.

Enfin, il revient à la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture d'assurer, d'une part, l'équilibre financier du dispositif par l'ajustement des prescriptions archéologiques aux moyens des opérateurs, d'autre part, la cohérence de la recherche archéologique par la mise en place d'une programmation scientifique de l'archéologie préventive.

L'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées ont été chargés en juin 2005 d'une mission relative à l'archéologie préventive. La lettre de mission demandait aux inspections d'examiner deux aspects :

- tout d'abord, l'ensemble du dispositif de financement de l'archéologie préventive, afin de faire des propositions visant à le stabiliser ;
- dans un deuxième temps, la gestion et le fonctionnement de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

Ces éléments ont été repris par la lettre de cadrage adressée aux inspections concernées en vue de l'audit de modernisation demandé par le ministère de la culture au sujet du « dispositif actuel de financement de l'archéologie préventive ainsi que [de] la gestion et du fonctionnement de l'Institut national de recherches archéologiques préventives ».

La mission a remis le 29 juillet 2005 une note d'étape concernant le premier aspect de la lettre de mission. Cette note sera complétée par un rapport définitif qui sera rendu dans le courant du mois de novembre.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'INRAP, la lettre de mission demandait d'analyser :

- l'organisation de l'institut au regard de ses missions : organisation administrative, délais, prix, gestion des effectifs ;
- les moyens nécessaires au fonctionnement de l'institut.

Le présent rapport s'appuie sur l'analyse de l'activité de l'institut au cours des années 2004 et 2005. Les exercices antérieurs avaient en effet fait l'objet d'une analyse détaillée dans un précédent rapport de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, remis en juillet 2003. Le présent rapport fait référence aux conclusions du rapport précédent, lorsqu'il a semblé aux membres de la mission que celles-ci restaient d'actualité.

La mission a raisonné en prenant pour hypothèse que le développement de la concurrence, instituée par la loi du 1^{er} août 2003, n'aurait pas un impact significatif à court terme sur le niveau d'activité de l'INRAP. Si cette hypothèse n'était pas confirmée, certaines conclusions du présent rapport devraient naturellement être ré-examinées, et de nouvelles questions nécessiter un approfondissement supplémentaire.

Deux annexes sont jointes au rapport.

I. EN DEPIT DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES ET D'UNE RECENTE MOBILISATION DE L'INRAP, LA SITUATION DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE N'EST TOUJOURS PAS STABILISEE

Le rapport remis en juin 2003 par les inspections générales des finances, des affaires culturelles et de la recherche n'a pas apporté de conclusion consensuelle aux problèmes soulevés par l'archéologie préventive. En effet, deux lois successives ont été votées par la suite, en 2003 et 2004. Pourtant, nombre des constats et des préconisations avancés en 2003 demeurent d'actualité, comme l'a confirmé le rapport d'information parlementaire rédigé par M. Yann GAILLARD pour la Commission des Finances du Sénat, et comme a pu s'en convaincre la présente mission.

Dans leur rapport de 2003, les inspecteurs généraux affirmaient que *« si le projet de loi réformant l'archéologie préventive peut apporter une réponse appropriée à la question du financement et tracer une première piste pour la sortie du monopole, il ne saurait bien évidemment régler tous les problèmes qui se posent aux pouvoirs publics sur l'organisation de l'archéologie préventive : management interne de l'établissement, pilotage par les tutelles, place de la recherche, ancrage territorial et surtout préparation des évolutions à moyen terme »*.

Cette remarque est toujours pertinente en octobre 2005, même si la nouvelle direction de l'INRAP a apporté quelques réponses dans le sens d'une meilleure organisation.

L'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

Créé par la **loi du 17 janvier 2001** et organisé par le **décret du 1^{er} février 2002**, l'INRAP assure à la demande de l'État la détection, la conservation ou la sauvegarde du patrimoine archéologique menacé en menant, **préalablement à l'accomplissement d'opérations d'aménagement affectant le sol et le sous-sol** nationaux, des études scientifiques. **Les missions de l'INRAP consistent à :**

- réaliser des **diagnostics** et des **fouilles** archéologiques *« conformément aux décisions délivrées et aux prescriptions imposées par l'Etat et sous la surveillance de ses représentants »* ;

- assurer **l'exploitation scientifique des opérations** d'archéologie préventive et la **diffusion** de leurs résultats ;

- concourir à **l'enseignement**, à la **diffusion culturelle** et à la **valorisation** de l'archéologie (art. L.523-1 du code du patrimoine).

Réalisé sur l'emprise des travaux prévus par l'aménageur, le diagnostic (2 400 en 2004) permet d'évaluer le potentiel archéologique du sous-sol. Si l'État juge que l'intérêt scientifique du sous-sol le nécessite, il prescrit une fouille archéologique (580 en 2004), qui permet de réaliser l'étude du sous-sol selon les prescriptions fixées par l'État. Chaque diagnostic et chaque fouille donne lieu à la rédaction d'un rapport remis au ministère de la culture.

L'INRAP ne dispose plus d'une situation de monopole depuis que la **loi du 1^{er} août 2003** a autorisé les collectivités locales à faire réaliser les diagnostics par leurs services archéologiques et a ouvert la réalisation de fouilles aux services archéologiques des collectivités locales et aux opérateurs privés agréés. En 2005, la place de l'INRAP demeure cependant dominante, à la fois pour la réalisation de diagnostics et pour la réalisation de fouilles.

Doté d'un budget de 120 M€ et employant environ 1 750 agents en équivalent temps plein, l'INRAP représente, d'après les projets annuels de performance du ministère pour 2006, **le premier opérateur du ministère de la culture en effectif rémunéré**. Son organisation est largement **décentralisée**, l'essentiel des effectifs (94 %) étant employé dans les huit **directions inter-régionales** de l'INRAP.

A. Les modifications législatives introduites en 2003 et 2004 n'ont pas permis de répondre à tous les problèmes de l'archéologie préventive

1. Dès sa mise en oeuvre, le dispositif institué en 2001 a montré ses limites

A la négociation avec les aménageurs privés et publics qui existait au temps de l'AFAN, la **loi n°2001-44 du 17 janvier 2001** a substitué un système de financement fondé sur **deux types de redevances** : la redevance de diagnostic et la redevance de fouilles, dues par les aménageurs lorsqu'une prescription de diagnostic ou de fouille est émise par l'État.

Le montant de cette redevance d'archéologie préventive ayant été jugé trop élevé, notamment pour les petites communes rurales, le Parlement a décidé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003 **de réduire d'un quart le montant de la redevance d'archéologie préventive** pour satisfaire les demandes des aménageurs.

La dégradation de la situation sociale de l'INRAP en 2003 a amplifié la crise naissante de l'établissement. En raison de leur hostilité au projet de loi réformant l'archéologie préventive, une grande partie des personnels s'est mise en grève entre avril et fin juin 2003, bloquant ainsi pendant plusieurs semaines les chantiers et le fonctionnement de l'établissement.

2. En 2003, l'équilibre général du système a été modifié, mais les besoins réels de financement du service public n'ont pas été évalués

En modifiant la loi du 17 janvier 2001, la loi n°2003-707 du 1^{er} août 2003 introduit deux modifications majeures, sans remettre en cause le statut d'établissement public de l'INRAP ni sa mission de service public :

- d'une part, elle **met fin au monopole de l'INRAP** aussi bien pour les diagnostics que pour les fouilles :
 - les services archéologiques des collectivités locales sont compétents pour réaliser des diagnostics d'archéologie préventive ;
 - dans le domaine des fouilles, le marché est ouvert à la concurrence pour tout opérateur privé ou public ayant obtenu l'agrément du ministère de la culture¹.
- d'autre part, elle instaure un **système de mutualisation**, puisqu'une seule **redevance d'archéologie préventive (RAP)**, pèse sur les responsables de projets d'aménagement, qu'ils se placent dans les conditions visées par le code de l'urbanisme ou par le code de l'environnement, et qu'il y ait ou non diagnostic archéologique. Le taux de redevance est fixé à 0,32 euro par mètre carré et les logements locatifs aidés par l'Etat ainsi que les constructions individuelles des personnes physiques sont exonérés ;

¹ L'ouverture à la concurrence, mal vécue par la communauté archéologique, qui y a vu une remise en cause de sa mission de service public, est à présent acceptée par les différents intervenants.

- parallèlement est instauré un **Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP)**, alimenté par 30% du montant de la redevance². Sa mission est double :

- prendre en charge le coût des fouilles des travaux d'aménagement des particuliers construisant pour eux-mêmes et des bailleurs sociaux ;
- accorder, selon les critères définis par une commission désignée à cet effet, des subventions aux aménageurs dont les projets font l'objet d'une prescription de fouille.

Ces deux modifications auraient pu bouleverser les pratiques de gestion de l'établissement public, si ce dernier s'était adapté à la récente transformation de son statut juridique et financier et si un réel marché de l'archéologie était apparu. Le rapport des inspections générales de 2003 avait pourtant mis en garde les tutelles concernant le fait que l'INRAP devait connaître ses coûts et se mettre en conformité avec les règles du marché avant la mise en concurrence des opérations de fouilles. Surtout, **la définition des mécanismes de financement de l'archéologie préventive aurait dû être précédée d'une analyse du coût du service public de l'archéologie préventive en France**. Ce n'est pourtant qu'en 2004 que le ministère de la culture, constatant les difficultés financières de l'INRAP, s'est doté d'une estimation du montant attendu de la nouvelle RAP issue de la loi de 2003, à partir des résultats d'une étude commandée à un cabinet privé. Cette étude mentionnait un potentiel fiscal de 43 M€ pour 2004.

Ainsi, si les changements apportés par la loi de 2003 sont de nature à accroître l'efficacité du système, notamment grâce à l'introduction de nouveaux opérateurs, plusieurs questions, telles que le rôle de l'opérateur « historique » et les moyens financiers dont il doit disposer, n'ont pas fait l'objet d'un arbitrage définitif.

Par ailleurs, **l'absence de suites données aux prises en charge de travaux de fouilles par le FNAP**, près de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2003, **est susceptible d'engendrer rapidement d'importantes difficultés de financement**, lorsque les bénéficiaires réclameront les versements qui leur sont dus. Le montant des prises en charge portées au compte du FNAP était de **9,16 M€** en octobre 2005. Même s'il est difficile d'estimer aujourd'hui le montant annuel des dépenses que la loi demande au FNAP de prendre en charge, il est certain que le risque financier est important³.

Plus fondamentalement, **le mode financement du FNAP est déficient**, dans la mesure où **il n'existe aucune corrélation entre le montant de ses charges**, constituées par le coût de certaines opérations de fouilles, **et son financement**. La part actuellement prévue de 30 % au moins du produit de la RAP ne repose en effet sur aucune estimation des charges potentielles du fonds, y compris de celles pour laquelle le remboursement des aménageurs est de droit, qui constituent pourtant le montant minimum des dépenses du FNAP⁴.

² La loi prévoit que l'État fixe chaque année le taux retenu, qui ne doit pas descendre au-dessous de 30 %.

³ En ce qui concerne les travaux d'aménagement donnant lieu à constructions nouvelles, environ 15 % des surfaces de logements de plus de 300 m² proviennent des logements locatifs aidés, pour lesquels la loi prévoit une prise en charge intégrale du coût des fouilles archéologiques par le FNAP.

⁴ Il s'agit des fouilles effectuées préalablement aux travaux d'aménagements de logements locatifs aidés et de particuliers exonérés.

3. Les modifications introduites par la loi de 2004 ont encore aggravé les difficultés financières de l'INRAP

Le système de redevance introduit par la loi de 2003, entrée en vigueur en novembre 2003, a rapidement montré ses limites et suscité l'hostilité des aménageurs, en particulier lorsque l'assiette des travaux visés par le code de l'urbanisme était manifestement en décalage avec le montant du financement de l'opération.

La loi n°2004-804 du 9 août 2004 modifie le système de financement mis en place moins d'un an auparavant, en tenant compte des observations des aménageurs :

- elle instaure une nouvelle assiette pour la redevance exigible au titre du code de l'urbanisme : il s'agit désormais de la surface hors œuvre nette (SHON) construite. Seules les constructions de plus 1 000 m² sont imposées ;
- elle modifie le taux de la redevance qui passe à 0,3 % de la valeur de l'immeuble telle qu'elle est définie pour la calcul de la taxe locale d'équipement ;
- elle dispose que les **aménageurs de ZAC et les lotisseurs ne sont plus redevables**. Or seules les constructions importantes (de plus de 1 000 m²) qui y sont réalisées font l'objet d'une redevance. Par ailleurs, la majeure partie des constructions agricoles est exonérée de la RAP ;
- elle ouvre enfin droit à un système transitoire de dégrèvement jusqu'au 31/12/04 pour les redevables qui souhaitent substituer les règles plus avantageuses de la loi de 2004 à celles de la loi de 2003.

4. La succession de ces modifications législatives a exacerbé les problèmes de fond de l'archéologie préventive

Après que la loi de 2001 eut été modifiée à trois reprises en trois ans, de fortes **interrogations sur la crédibilité du dispositif sont apparues, aussi bien chez les redevables que chez les agents de l'INRAP et même parmi les agents des services liquidateurs de l'État**. En effet, la chaîne fiscale qui va de l'instruction au recouvrement n'a pas été organisée dès la mise en place du dispositif, car les administrations centrales ont été peu préparées aux modifications législatives. En juillet 2005, les administrations déconcentrées de la culture et de l'Équipement venaient seulement de recevoir les circulaires explicatives, les logiciels de gestion et les formations nécessaires à la liquidation de la RAP, sans pour autant éclaircir toutes les sources d'incertitude législative et réglementaire.

Les modifications réglementaires n'ont donc pas affecté uniquement les agents de l'INRAP, mais tous les intervenants, publics et privés. C'est pourquoi **la mission considère que la stabilisation du régime est devenue une condition indispensable pour résoudre les difficultés actuelles de l'archéologie préventive et de l'INRAP**.

B. Dans une situation difficile, la nouvelle direction a tenté à partir de 2003 de mobiliser et de moderniser l'établissement

1. Le projet d'établissement de l'INRAP constitue un bon outil de remobilisation des personnels mais il établit une hiérarchisation insuffisante des priorités

Un projet d'établissement a été engagé au printemps 2004 pour susciter la participation et l'adhésion des personnels à la définition des missions fondamentales de l'établissement et de ses axes de progrès. Ce projet prévoit ainsi 35 actions dont 28 donnent lieu à des groupes de travail, avec l'ambition de mettre en œuvre les actions d'ici la fin de l'année 2007. Plus de 300 agents ont apporté leur expertise et participé à la réalisation des actions de modernisation de l'établissement. La démarche, intelligente et constructive, a donc constitué un axe important du redressement de l'établissement.

Trois limites importantes apparaissent cependant :

- le projet associe de manière insuffisante les **autres acteurs** de l'archéologie préventive, en particulier en ce qui concerne **leurs attentes vis-à-vis de l'INRAP** ;
- **les actions ne font pas l'objet d'une hiérarchisation** faisant apparaître les priorités de la direction ;
- le dispositif de suivi de l'avancement des projets est insuffisamment contraignant, aucune **clause de rendez-vous** n'étant fixée pour vérifier l'avancement des actions et le respect des délais.

2. La nouvelle direction a réorganisé le siège et les inter-régions pour améliorer l'efficacité de leurs missions

Même si l'organisation fondamentale de l'INRAP est héritée de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), les recrutements intervenus depuis 2003 et les changements dans l'organisation témoignent d'une volonté de la nouvelle direction de renouveler les méthodes de travail aussi bien au niveau du siège que dans les directions inter-régionales (DIR) :

- **dans les DIR**, un organigramme cible a été adopté afin d'harmoniser l'organisation intermédiaire de l'établissement. Plusieurs responsables ont ainsi été recrutés, notamment pour assumer les fonctions d'administrateur ou de chargé de communication. De même, certains archéologues ont été sélectionnés pour assumer des fonctions d'encadrement comme adjoints scientifiques et techniques (AST). Ils sont à présent chargés de piloter le travail des responsables d'opération. Le périmètre de certaines régions a été modifié, la région Grand Est ayant été divisée en deux inter-régions ;
- **au siège**, plusieurs actions ont été entreprises, comme la réorganisation de la direction scientifique et technique, qui a autorité sur les adjoints scientifiques et techniques dans les DIR, la mise en place d'une nouvelle direction des ressources humaines à l'été 2005, ainsi que de la direction du développement culturel et de la communication.

3. L'activité de l'établissement s'est rétablie et s'est recentrée progressivement sur les opérations de la loi 2003

Entre 2003 et 2004, le temps travaillé a augmenté de 22 % et les absences ont diminué de 6%, en premier lieu en raison de la baisse du nombre de jours de grève. En 2005, le progrès le plus significatif provient de la concentration des moyens opérationnels vers les opérations de diagnostics et de fouilles relevant du régime de la loi 2003, c'est-à-dire dont la prescription a été émise après novembre 2003 : les opérations antérieures, qui relèvent du régime de la loi 2001 ou de l'époque de l'AFAN, représentent 20% des jours agent opérationnels en 2005, contre plus de la moitié en 2003. Progressivement, **l'établissement rééquilibre donc ses activités au profit des prescriptions les plus récentes, ce qui permet d'orienter l'effort vers la diminution des délais d'intervention, tant demandée par les aménageurs.**

C. Toutefois, d'importantes difficultés demeurent au plan financier et en matière de délais d'intervention

1. Le mécontentement des aménageurs demeure, même s'il porte désormais plus souvent sur les délais que sur les coûts

Les contradictions entre le développement économique local et l'archéologie préventive ne sont pas encore surmontées. L'absence de consensus sur la nécessité d'engager des opérations archéologiques, la faible lisibilité du système et les restitutions limitées obtenues sur les diagnostics et les fouilles réalisés peuvent expliquer les réticences des aménageurs.

Les principaux motifs de mécontentement relevés en 2003 demeurent : imprévisibilité des opérations d'archéologie préventive ; longueur des délais de libération des terrains ; difficulté de prise en compte précise du coût des fouilles dès la constitution du projet d'aménagement. La mission a cependant eu l'impression que l'attente portait davantage sur la possibilité d'anticiper les délais et les coûts, plutôt que sur le montant des factures lui-même. Ainsi, sans être eux-mêmes irréprochables en matière de respect des délais de mise à disposition des terrains, les aménageurs regrettent que l'INRAP ne tienne pas tous ses engagements contractuels, en matière de délais ou de moyens humains engagés. **Le délai moyen constaté entre la date de la prescription archéologique et la fin des opérations sur le terrain est, selon les inter-régions, de 3,5 à 6 mois pour les diagnostics relevant de la loi de 2003 et de 6,5 à 8 mois pour les fouilles. La réduction de ces délais doit être recherchée.** L'effort n'implique cependant pas seulement l'INRAP, mais l'ensemble des intervenants, y compris les aménageurs et l'État, qui donne son agrément aux conventions signées entre l'INRAP et les maîtres d'ouvrage.

Les aménageurs critiquent également la complexité de l'organisation de l'archéologie préventive, qui fait intervenir de multiples interlocuteurs : direction générale de l'INRAP ; direction inter-régionale de l'INRAP ; service régional d'archéologie (SRA) de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

2. Les difficultés financières de l'INRAP sont structurelles

En matière financière, plusieurs difficultés apparues depuis la création de l'INRAP demeurent :

- les activités relevant du **régime de la loi de 2001** sont structurellement **déficitaires**. Le produit de la redevance 2001 est inférieur aux charges concernées ;

- les **retards d'encaissements de la RAP 2003** entraînent de sérieuses difficultés de trésorerie, **alors même que les charges correspondantes, estimées à 17,5 M€ en 2004** par la mission, **sont sensiblement inférieures au potentiel fiscal de la RAP** évalué aussi bien par l'étude mentionnée ci-dessus que par la mission dans son rapport d'étape remis en juillet 2005 ;
- le ministère de la culture doit se préparer à verser une nouvelle subvention d'équilibre à la fin de l'année 2005, malgré les engagements pris lors de la création de l'établissement en 2003.

Par ailleurs, l'obligation du FNAP de procéder à des versements pourrait solliciter à nouveau les crédits du ministère de la culture, si les retards de recouvrement de la RAP devaient se prolonger.

3. Les faiblesses de l'organisation n'ont pas encore pu être surmontées

Malgré les efforts de la direction, il reste beaucoup à faire en matière d'organisation :

- l'héritage de l'AFAN est encore très présent au sein des antennes décentralisées et dans l'esprit des agents, ce qui nuit à la volonté de changement ;
- les outils de gestion et les systèmes d'information demeurent insuffisants pour la connaissance de l'activité et le pilotage de l'établissement. De même, l'absence de comptabilité analytique n'a pas permis à la direction de disposer de tous les éléments nécessaires aux décisions stratégiques depuis 2003. Le travail de la mission a toutefois démontré que l'adéquation des principales ressources aux dépenses pouvait être mesuré dans l'attente d'outils plus performants ;
- la gestion du personnel est toujours déficiente (v. le V. B. *infra*).

Le constat que l'on peut dresser en 2005 est donc mitigé, car si des efforts ont bien été réalisés par la direction pour reprendre en main l'établissement et surmonter les difficultés liées à l'instabilité de son environnement juridique et financier, des carences graves persistent alors que l'établissement existe depuis plusieurs années.

II. LA RESPONSABILISATION DE LA TUTELLE CONSTITUE UN PREALABLE INDISPENSABLE A TOUTE REFORME DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE

A. La tutelle de l'État sur l'INRAP est aujourd'hui insuffisante

1. Les responsabilités scientifiques et budgétaires de l'État sont indiscutables

Dans un système qui confie l'exercice d'un service public à de nombreux intervenants – directions d'administration centrale, services régionaux d'archéologie des DRAC, opérateurs, organes consultatifs tels le conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et les commissions interrégionales de la recherche archéologique (CIRA) – dépendants les uns des autres mais peu enclins à coordonner leur action, **la question du pilotage reste une question majeure et préalable.**

Si l'État « *veille à la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social* », notamment par ses prescriptions, « *désigne le responsable scientifique de toute opération archéologique et assure les missions de contrôle et d'évaluation de ces opérations* » (art. L. 522-1), **la sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information** de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) du ministère de la culture et de la communication, **a pour mission « de veiller à la cohérence des programmations nationales, interrégionales et régionales en matière de recherche archéologique [et] assure la tutelle scientifique de l'Institut national de recherches archéologiques préventives »**⁵.

La responsabilité du pilotage scientifique du dispositif, et donc de sa cohérence, revient à la sous-direction de l'archéologie de la DAPA. Cette responsabilité devrait s'exercer en liaison avec le ministère chargé de la recherche, qui assure d'ailleurs la co-tutelle de l'INRAP, **et les organismes compétents** que sont, au niveau consultatif, le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et les six commissions interrégionales de la recherche archéologique (CIRA). Au sein même du ministère de la culture et dans l'attente d'évolutions dans le cadre de la LOLF, la tutelle de l'INRAP reste partagée entre la DAPA et la direction de l'administration générale. **Il est par ailleurs évident que les services régionaux de l'archéologie ne sauraient mener des politiques scientifiques indépendantes et doivent suivre les orientations de la DAPA** sous l'autorité du directeur régional des affaires culturelles.

La loi soumet en outre l'archéologie préventive aux « *principes applicables à toute recherche scientifique* » (art. L.521-1). Ces dispositions laissent aux ministres le soin de définir :

- la programmation de l'archéologie préventive ;
- les parts respectives des différents modes de financement, ce qui a une incidence directe sur le budget et les moyens de l'établissement, notamment en effectifs ;
- les modalités du concours de l'INRAP à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie.

2. Le renforcement de la tutelle conditionne le bon fonctionnement de l'INRAP

Il apparaît que les responsabilités scientifique, administrative et financière de l'État n'ont pas fait l'objet d'une réflexion d'ensemble structurée et débouchant sur des consignes claires, autrement que ponctuellement et dans l'urgence. Cette absence de réel pilotage stratégique de l'établissement par les tutelles est préjudiciable à au moins deux titres :

- les réformes législatives successives se sont concentrées sur le niveau de la RAP, alors que celui-ci devrait être fixé en fonction des besoins financiers de l'INRAP, qui découlent des objectifs qui lui sont fixés ;
- l'incertitude sur la stratégie conduit à une confusion des rôles entre les tutelles et la direction de l'établissement. C'est ainsi que **le récent projet d'établissement, résultat d'une vision de l'archéologie préventive interne à l'INRAP, formule par défaut des choix qui relèvent avant tout de l'Etat.**

⁵ Arrêté relatif à l'organisation et aux missions des services de la DAPA.

Ces considérations militent pour que les tutelles clarifient rapidement la stratégie de l'établissement : c'est **un préalable nécessaire à la stabilisation de son mode de financement**, alors que depuis plusieurs années le problème de la RAP a été posé comme un préalable.

Cette réflexion doit s'engager le plus tôt possible, **en relation avec la mise en place du programme « patrimoines »**, dans lequel l'INRAP est mentionné en tant qu'opérateur de l'État. En particulier, **il reste à préciser quels sont les objectifs stratégiques assignés à l'INRAP et comment le ministère doit exercer sa tutelle**. Le ministère doit notamment préciser ses attentes en matière de financement des différentes activités de l'INRAP, de recherche, de diffusion, de communication, de relations avec les collectivités locales, les DRAC (SRA), les CIRA et les aménageurs.

B. L'archéologie préventive doit faire l'objet d'une programmation nationale globale déclinée au niveau de chaque DRAC

1. L'INRAP ne doit plus être en situation d'incertitude permanente

La situation de l'INRAP est atypique pour un établissement public, dans la mesure où son activité dépend essentiellement de facteurs externes qui ne sont pas tous maîtrisables ou prévisibles, et non pas d'actions fixées par ses propres instances de décision. Ces principaux facteurs d'incertitude sont :

- le volume et les caractéristiques des projets de travaux d'aménagement affectant le sol et le sous-sol du territoire national ;
- le volume et les caractéristiques des prescriptions émises par les préfets après instruction par les DRAC. Ainsi, l'INRAP n'a qu'une faible maîtrise de son « carnet de commandes », y compris dans la composante concurrentielle de son activité ;
- dans les conditions actuelles de mise en place du dispositif, le montant et la régularité des encaissements tirés de la redevance.

Par ailleurs, l'inscription par le législateur de l'archéologie préventive dans le champ de l'archéologie, dont elle est « *partie intégrante* » a pour conséquence, d'une part, de soumettre la production de l'INRAP aux exigences de la recherche scientifique, d'autre part, de rendre nécessaire l'articulation de son activité avec les autres composantes de la recherche.

Ces exigences ne se sont pourtant toujours pas concrétisées, près de quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2001. En effet, l'archéologie préventive ne fait pas l'objet d'une véritable programmation nationale.

2. Une programmation doit être définie par la DAPA et relayée par les DRAC

En amont, la programmation scientifique de l'archéologie préventive requiert :

- la **définition des objectifs scientifiques de l'archéologie préventive, qui restent à préciser**. Il est important que soit analysée la façon dont l'archéologie préventive contribue respectivement à la préservation du patrimoine et à l'accroissement des connaissances archéologiques, objectifs qui, bien que largement convergents, ne sont pas strictement identiques ;

- la définition des modalités d'**interaction entre l'archéologie préventive et l'archéologie programmée**. Ce sujet complexe appelle une réponse à la fois scientifique et institutionnelle. Il est nécessaire de définir les rapports entre les priorités de recherche, les contenus, les méthodes et les modes de diffusion des deux approches. La programmation suppose que l'Etat définisse une **hiérarchisation des opérations** de diagnostics, de fouille, de valorisation et de diffusion, établie en fonction de critères découlant des objectifs scientifiques de la discipline ;
- **l'anticipation des grandes opérations**, afin d'assurer une meilleure efficacité opérationnelle. La programmation doit s'appuyer sur une estimation du volume des opérations de grande échelle prévues durant la période de programmation, ainsi que de leur typologie. L'objectif serait d'asseoir la programmation scientifique sur une vision aussi anticipée que possible des grandes opérations prévues, afin de progresser vers une planification pluriannuelle.

Une telle politique, menée très en amont, relève de l'initiative de la DAPA. Or le ministère de la culture a pour l'instant surtout réagi *a posteriori* et au coup par coup, pour répondre à des situations de crise : ce pilotage à vue s'est manifesté en 2003 par l'instruction donnée aux DRAC de réduire le nombre de diagnostics ou en 2005 par la mobilisation des services sur la liquidation de la redevance et par le souhait d'augmenter le taux de l'impôt.

Un premier effort de programmation a été engagé en juin 2004 par un travail préparatoire de l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine (IGAPA), conduit en deux temps : bilan de l'activité d'archéologie préventive et des fouilles programmées par région, mise en place d'axes pour ces deux activités pour les années à venir par région, dans le cadre d'une programmation nationale. Selon la DAPA, le travail, utile, a surtout fait la preuve des difficultés qu'il suscitait.

Outre le ministère de la recherche, dont la tutelle en la matière paraît actuellement un peu lointaine, les instances consultatives existantes devraient être en mesure d'éclairer les services du ministère de la Culture : le CNRA, placé auprès du ministre de la Culture, est chargé de proposer « *les objectifs généraux de la recherche et les programmes archéologiques nationaux annuels et pluriannuels* » (décret n°94-423), tandis que les CIRA examinent « *le programme de l'année à venir* » et formulent « *toute proposition et tout avis sur l'ensemble de l'activité archéologique* ».

Même si la matière se prête mal à des prévisions rigoureuses et si l'archéologie préventive reste évidemment par nature en partie imprévisible, il n'en reste pas moins que le rôle de la tutelle est de fournir des indications sur les grandes priorités en matière de recherche archéologique (époques, domaines, secteurs géographiques, gestion du mobilier archéologique...). **Ces éléments d'une politique, affichés clairement, sont à communiquer aux services régionaux de l'archéologie, comme axes et cadre d'action.**

3. La régulation du système passe par un ajustement de la politique de prescription aux moyens financiers disponibles pour les diagnostics

La régulation de l'archéologie préventive est en soi une gageure, car les aménagements ne sont pas maîtrisables et l'anticipation des moyens nécessaires aux opérations est difficile. En effet, ils dépendent de paramètres difficiles à normaliser, malgré les tentatives de rationalisation expérimentées dans certaines villes, comme Vienne⁶.

⁶ La définition et la généralisation de normes à laquelle travaille également l'INRAP permettraient assurément de mieux programmer et de mieux réguler l'affectation des agents. Elles pourraient également servir d'étalon de qualité.

A terme cependant, la généralisation de normes de qualité devrait permettre de calculer de façon plus précise les moyens à engager en fonction du volume et des caractéristiques des opérations.

La DAPA a demandé aux DRAC une prévision pour l'année 2006 en tenant compte d'un flux moyen et des demandes hors normes envisageables. Cette demande doit être transmise aux directions interrégionales de l'INRAP et une rencontre entre la DAPA/IGAPA et la direction générale de l'INRAP est prévue. La participation de l'IGAPA à cette démarche paraît en effet de nature à faire progresser la réflexion. Par ailleurs, un « observatoire de l'archéologie préventive », à ce jour limité à l'INRAP, doit être mis en place, afin de mieux comprendre les points de frictions.

De manière conjoncturelle, il faut sans doute réfléchir au **taux de prescriptions par opération d'aménagement** nécessaire pour réguler le système. En effet, cette réflexion s'impose si l'on entend gérer une politique en liaison avec les aménageurs et disposer d'estimations chiffrées à comparer aux encaissements prévisibles de la redevance. Il faudrait déterminer quel niveau de diagnostics permettrait de mener une politique d'archéologie préventive qui, tout en répondant aux objectifs scientifiques nationaux, satisferait un équilibre entre les moyens financiers et les moyens matériels.

La DAPA suit de près le taux de prescription, qui varie selon les régions. D'après ses chiffres et après l'effort de réduction qui semble avoir été obtenu depuis 2003, **le taux brut moyen de prescription est maintenant de 8,09 %** des dossiers d'aménagement examinés par les DRAC. Le taux est ramené à 7,18 % après les annulations effectuées dans le cadre de la politique de régulation mise en œuvre par le ministère⁷.

Sous réserve de distorsions locales, la pratique actuelle fait semble-t-il l'objet d'un consensus *a minima*, même si elle doit être examinée à partir de critères scientifiques. **Une comparaison internationale sur les taux souhaitables de prescription serait toutefois à même d'éclairer les choix de la DAPA.**

4. La DAPA doit rappeler aux DRAC la nécessité d'assurer un bon équilibre entre les exigences scientifiques et les contraintes économiques des aménageurs

Il n'existe en matière de fouilles aucun mécanisme de régulation du niveau total des prescriptions comparable à ce que représente le montant de la redevance pour les diagnostics. Pourtant, les choix effectués par les conservateurs régionaux après avis des CIRA ont un impact direct sur l'effort financier des aménageurs.

Il apparaît par conséquent nécessaire que la DAPA assure un suivi des prescriptions impliquant au minimum une mise en parallèle de l'effort demandé et du niveau de l'activité économique et des capacités financières des aménageurs. **Un dialogue avec les DRAC** pourrait dès lors être engagé sur les cas présentant des caractéristiques atypiques. Ce suivi par région devrait être porté à la connaissance du CNRA et des CIRA, ainsi qu'à celle du conseil d'administration de l'INRAP.

⁷ Il est cependant à noter que le taux dépend directement du nombre d'opérations d'aménagements connues des DRAC, qui dépend lui-même de critères fixés localement. La comparaison des taux régionaux doit donc prendre en compte de ce facteur.

C. Cette programmation devra être formalisée dans le cadre d'un contrat d'objectifs et faire l'objet d'une évaluation scientifique

Deux outils apparaissent nécessaires pour mettre en place concrètement la programmation souhaitée : d'une part, un contrat d'objectifs et de moyens ; d'autre part, un système d'évaluation scientifique reconnu.

1. Un contrat de performance entre le ministère de la culture et l'INRAP doit être formalisé et donner lieu à un dialogue de gestion avec la direction de l'établissement

La définition des objectifs de l'INRAP gagnerait à être formalisée dans un **contrat de performance**, comme pour les autres établissements publics sous tutelle du ministère de la culture. En effet, cet outil contraindra les tutelles et l'INRAP à préciser, en cohérence, leur vision à moyen terme, dans un secteur qui est en outre ouvert à la concurrence depuis 2003. **Ce chantier**, qui aurait dû être entrepris plus tôt, **doit être mené à bien au cours de l'année 2006**.

2. Les travaux de l'INRAP doivent être soumis à une procédure d'évaluation scientifique régulière et reconnue

L'INRAP étant un établissement à vocation scientifique et ses archéologues aspirant légitimement à une reconnaissance de la part du monde universitaire et de la recherche, il apparaît indispensable à la mission **qu'une procédure d'évaluation soit mise en place en liaison avec le ministère de la recherche**. En effet, le statut de chercheur et la conduite d'une réflexion scientifique supposent une évaluation régulière dont l'objet est distinct de ce qui est actuellement pratiqué au sein des CIRA.

Cette évaluation concerne la qualité scientifique des travaux remis par chacun des chercheurs de l'INRAP, ce qui **suppose que l'établissement identifie précisément ses chercheurs** en adoptant des critères objectifs concernant les qualifications requises pour exercer les missions en qualité de chercheur. Un niveau d'études universitaires égal au doctorat pourrait constituer un premier critère. Quant aux autres agents, des mécanismes de validation des acquis de l'expérience et de valorisation des métiers de techniciens doivent être recherchés.

Cette évaluation pourrait s'inspirer des méthodes de la mission scientifique et technique (MST), réseau piloté par le ministère de la recherche. La tutelle exercée par ce ministère doit faciliter la formalisation intellectuelle de la procédure d'évaluation, de reconnaissance et de validation des compétences archéologiques, ainsi que le renforcement des liens avec les universités, notamment sous la forme de stages d'archéologie préventive pour les étudiants en archéologie. Ces thèmes devraient **permettre au ministère de la recherche d'exercer pleinement son rôle de tutelle**, même si l'attribution de crédits budgétaires provenant de ce ministère apparaît à ce stade peu envisageable.

III. L'INRAP DOIT PRESENTER UN BUDGET VENTILE PAR NATURE D'ACTIVITE ET RESPECTER SES ENGAGEMENTS BUDGETAIRES

A. Le budget de l'INRAP ne fournit aucune vision de l'équilibre financier par activité

1. La présentation d'un budget par nature d'activité est une exigence résultant des modes de financement multiples

En introduisant en 2003 une distinction entre l'activité de diagnostic, de diffusion et de valorisation culturelle, réservée aux opérateurs publics, et l'activité de réalisation de fouilles, ouverte à la libre concurrence, le législateur a institué une nouvelle logique dans les missions et le mode de fonctionnement de l'INRAP. Cette distinction, au sein de la mission de service public, se prolonge en ce qui concerne le financement. Celui-ci provient en effet, dans le premier cas, d'un prélèvement obligatoire, et dans le second, d'une facturation commerciale. Deux approches nettement différenciées devraient en découler :

- pour l'activité financée par l'impôt, l'accomplissement des missions dans le cadre fixé par la loi et dans le respect de l'autorisation budgétaire, assortie d'obligations telles que la transparence dans l'emploi des crédits accordés et le respect des délais vis-à-vis des aménageurs ;
- pour l'activité commerciale, le respect des obligations contractées avec les clients de l'établissement sous le contrôle scientifique des DRAC, l'obligation de facturer au coût réel et un objectif d'équilibre financier, voire de rentabilité.

Les conséquences de la loi de 2003 n'ont cependant été tirées ni dans un cas, ni dans l'autre⁸. En ce qui concerne le premier volet de l'activité de l'INRAP, la situation peut être qualifiée d'irrégulière, dans la mesure où l'établissement n'a fourni aucune présentation de ses comptes par nature d'activité. Cette ventilation constitue pourtant la seule manière de connaître, d'une part, l'affectation des ressources aux missions qu'elles doivent financer, dans le respect de l'unité budgétaire de l'établissement, d'autre part, l'équilibre financier des diagnostics et des fouilles.

Cette situation rend difficile le pilotage de l'établissement par le conseil d'administration et l'exercice des tutelles technique et budgétaire. L'absence de présentation du budget et des comptes par activité expose notamment l'institut à **deux risques principaux** :

- un risque de dérives financières ;
- un risque d'irrégularité au regard du droit français de la concurrence et du **droit communautaire**, qui impose la tenue d'une comptabilité séparée entre service d'intérêt économique général et activité économique⁹.

⁸ L'activité de nature commerciale est examinée *infra*.

⁹ Cette exigence pourrait être satisfaite par la production d'un budget annexe consacré aux fouilles, mentionnant la décomposition des prix de cession internes et une présentation du coût incrémental engendré par l'activité concurrentielle.

L'analyse des charges et le calcul du coût complet par activité effectués par la mission montrent que **le premier risque s'est réalisé en 2004**, puisque l'INRAP a enregistré des déficits sur la plupart de ses activités, sans engager d'action correctrice visant à la maîtrise de ses charges. En effet, d'après le mode de répartition des charges indirectes retenu par la mission, *a priori* non défavorable à l'établissement, on constate que **l'activité de diagnostics et de fouilles relevant du régime de la loi de 2001 a connu un déficit cumulé d'environ 27 M€, ce qui représente 52 % des charges liées à ces activités, et 106 % du chiffre d'affaires produit**. En ce qui concerne les opérations relevant de la loi de 2003, la situation est plus contrastée, puisque les fouilles ont engendré un bénéfice de 2,6 M€ selon la même clé de répartition, tandis que les diagnostics présentent un écart de 14 M€ entre les dépenses et les recettes (arrêtées au 30/09/05¹⁰) sur l'ensemble de la période entre novembre 2003 et septembre 2005. La coexistence de plusieurs régimes de financement distincts (contrats de l'AFAN, redevances de la loi de 2001, redevance d'archéologie préventive de 2003) accroît par ailleurs la nécessité d'une présentation détaillée des comptes, dans la mesure où l'adéquation des ressources aux charges doit pouvoir être estimée pour chaque régime. Les mesures correctrices à mettre en œuvre peuvent en effet être spécifiques à chacun de ces régimes.

Le second risque pourrait également se vérifier. En effet, le principe d'unité budgétaire de l'établissement ne doit pas autoriser celui-ci à financer par des fonds publics les dépenses de l'activité concurrentielle, tout en pratiquant des prix inférieurs aux charges induites. La mission ne se prononce pas sur le niveau de celles-ci, qui devrait correspondre au coût incrémental engendrées par l'activité. Toutefois, elle note que l'absence de décomposition analytique des charges met actuellement la direction de l'INRAP dans l'incapacité de pratiquer une facturation adaptée et s'expose par conséquent à d'éventuels risques contentieux. Le calcul du coût complet pour 2004 de l'activité de fouilles du régime de la loi de 2003 ne met cependant pas en lumière de déficit sur cette partie de l'activité.

2. L'INRAP n'est pas en mesure de fournir une présentation de ses charges par activité

La direction ne dispose d'aucune décomposition analytique précise des charges engendrées par les différentes activités de l'institut. Les données actuellement utilisées proviennent uniquement de coûts moyens, non systématiquement tirées de données comptables fiabilisées. Par ailleurs, les calculs procèdent parfois par recoupement de données non harmonisées, ce qui nuit à la précision du résultat obtenu. Le calcul de la masse salariale, par exemple, s'appuie sur la rémunération moyenne par agent, toutes catégories confondues, et non sur les données individuelles par indice du logiciel de paie. De même, les dépenses ne peuvent être décomposées par opération.

Plus généralement, **le calcul des coûts analytiques souffre de l'insuffisance de précision et de fiabilité des systèmes d'information** existants. C'est ainsi que le seul outil disponible de connaissance de l'activité opérationnelle ne fait pas de distinction entre les diagnostics et les fouilles du régime de la loi de 2001 et fait apparaître des heures travaillées non réparties entre les différents axes¹¹. Le logiciel ne fait pas non plus de distinction entre les phases de terrain et d'étude des diagnostics et des fouilles, alors que cette distinction est essentielle pour la connaissance de l'activité opérationnelle et pour le pilotage. Quant à la fiabilité des données, elle fait particulièrement défaut en matière de ressources humaines.

¹⁰ Le montant du coût complet des diagnostics relatifs à la loi de 2003 s'élève à 41,5 M€, et les encaissements nets au 30/09/05 à 27,5 M€.

¹¹ Les principaux axes sont : opérations AFAN, loi de 2001, diagnostics 2003, fouilles 2003, activités scientifiques, prestations, fonctions support.

L'utilité de disposer de résultats analytiques et d'indicateurs de gestion est dans le cas de l'INRAP rendu d'autant plus nécessaire que, d'une part, les activités de l'institut sont de natures multiples, telles que des diagnostics, des fouilles, des opérations de recensement et de production de rapports, de recherche, des prestations de natures diverses, ainsi que des actions de diffusion et de valorisation et que, d'autre part, le caractère décentralisé de l'institut impose un suivi permettant des comparaisons entre services et la responsabilisation des personnels. **Il est donc urgent que la direction de l'établissement se dote d'un véritable contrôle de gestion.**

B. L'équilibre financier doit être réalisé pour chaque nature d'activité

1. Le principe d'équilibre financier de chaque type d'activité doit être respecté

La séparation des activités de diagnostic et de fouille par mode de financement implique que l'équilibre financier soit réalisé dans les deux cas. En revanche, les règles budgétaires n'imposent pas que l'équilibre financier soit recherché pour les opérations menées d'une part au titre de la loi de 2001 et d'autre part au titre de la loi de 2003. Ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'il existe une compensation entre les diagnostics relatifs aux régimes de 2001 et de 2003, ainsi qu'avec les fouilles effectuées dans le cadre de la loi de 2001. En revanche, les opérations qui datent de conventions signées par l'AFAN, comme les opérations de fouilles effectuées après novembre 2003, doivent respecter les principes rappelés ci-dessus.

Sous réserve de modifications législatives, **l'activité de l'INRAP devrait à terme comprendre uniquement deux types d'activités, distinctes au plan financier : les activités commerciales**, elles-mêmes composées de prestations de natures diverses (fouilles, missions d'expertise et de conseil, etc.), **et les activités financées par des crédits publics**. Ces dernières comprennent, outre les diagnostics, les autres activités scientifiques, les missions de valorisation et de diffusion des connaissances mentionnées par la loi, et la coopération internationale.

2. Cet équilibre n'est pas atteint en 2004, en raison du déficit des activités inscrites dans le cadre de la loi de 2001

Les données mentionnées ci-dessus montrent que le résultat déficitaire de l'INRAP en 2004 provient principalement des opérations relatives à la loi de 2001, qui ont engendré une perte de 27 M€. Les chantiers AFAN ont également connu un déficit, qui s'élève à environ 800 000 € selon les conventions retenues¹².

L'analyse des moyens affectés aux différents types d'activité, notamment en effectifs, révèle par ailleurs que 62 % de l'activité opérationnelle de l'INRAP en 2004 ont été consacrés aux opérations des régimes de la loi de 2001 et de l'AFAN. De plus, le nombre moyen de jours agent par hectare consacrés aux premières a été de 50 % plus élevé pour les diagnostics et de 60 % pour les fouilles que pour les mêmes types d'opérations de la loi de 2003, ce qui révèle **une concentration des moyens bien plus élevée sur les opérations dont les faits générateurs sont plus anciens.**

Aucune raison scientifique ne justifie pourtant ces écarts entre opérations relevant de régimes législatifs différents, qui sont soumises aux mêmes exigences scientifiques. Ainsi, s'il est vrai que le volume des prescriptions émises entre 2002 et 2003 est un facteur de retard pour le lancement des opérations plus récentes, il résulte des données fournies qu'**une partie importante de la perte constatée en 2004 est liée à une affectation des moyens qui, bien qu'effectuée sous le contrôle des DRAC, résulte des choix de la direction.**

¹² V. annexe I.

Par ailleurs, **l'augmentation régulière des effectifs** (+ 16 % entre 2002 et 2005), **autorisée par la tutelle alors même que l'équilibre financier n'était pas assuré, constitue la principale cause du déficit enregistré**, puisqu'elle a engendré une augmentation de 30 % des charges entre 2002 et 2004, alors que les recettes hors subventions n'ont augmenté que de 4 %. Pour faire face à l'augmentation des surfaces visées par les prescriptions, la direction disposait pourtant de marges de manœuvre, comme la diminution du nombre d'agents affectés par hectare ou la réduction du nombre d'agents opérationnels occupés aux fonctions support, qui occupent 13 % de leur activité. Par conséquent, **la mission recommande un plafonnement de l'effectif au niveau actuel**.

Plus généralement, la réduction des délais entre la signature des conventions et le début des interventions constituant un objectif majeur de performance de l'INRAP, il paraît nécessaire de **réduire la part des moyens affectés aux opérations dont les conventions sont anciennes**, de façon à les redéployer sur les opérations résultant de conventions récentes. Cette orientation correspond d'ailleurs aux choix effectués en 2005, puisque les moyens consacrés aux opérations liées au régime de 2003 ont fortement augmenté en valeur relative sur les huit premiers mois de l'année (80 % des jours agent en moyenne au 31/08/05).

3. Malgré la rareté des comparaisons disponibles, le coût actuel des opérations paraît élevé

Il est difficile de comparer le coût des opérations d'archéologie préventive réalisées en France et à l'étranger, en raison de l'hétérogénéité des dispositifs et du mode de financement mixte retenu en France. L'extension du territoire et sa richesse patrimoniale rendent en outre le cas français bien spécifique. Par ailleurs, les éléments de comparaison disponibles portent principalement sur les dispositifs juridiques et les procédures méthodologiques et scientifiques, à l'image des normes de qualité publiées par les ministères néerlandais et britannique.

Les rares données chiffrées recueillies par la mission semblent cependant indiquer que le coût des opérations effectuées par l'INRAP est plus élevé que dans d'autres pays. Ainsi, les données fournies par le ministère de la région wallonne concernant les sondages d'archéologie préventive réalisés sur les lignes TGV mentionnent un coût au kilomètre de 50 000 €, hors frais de structure. En France, les données fournies par la direction générale des routes du ministère de l'Équipement font ressortir un coût au kilomètre de 239 000 € pour les travaux de fouilles réalisés par la société Cofiroute en 2004-2005. Même si ces comparaisons doivent être considérées avec précaution, notamment en raison des écarts de coût entre diagnostics et fouilles, elles demeurent intéressantes et mériteraient de faire l'objet d'une analyse plus approfondie au sein de l'INRAP.

Les coûts constatés pour les fouilles sont **très différents suivant les inter-régions de l'INRAP**, mais il est difficile aujourd'hui de faire la part entre les exigences plus ou moins importantes des DRAC et les méthodes locales des équipes de l'INRAP. Le travail de formalisation des ressources nécessaires en fonction des caractéristiques des différentes opérations, actuellement entrepris à l'INRAP, permettra d'examiner cette question selon des critères plus rationnels.

C. L'INRAP doit pouvoir anticiper son équilibre financier à moyen terme

1. Le processus actuel d'élaboration du budget ne repose pas suffisamment sur une définition préalable des priorités de l'établissement

Le principal outil d'élaboration du budget est le logiciel de gestion opérationnelle (IP), qui recense le nombre de jours agent prévu et effectivement employé par nature d'activités, réparties en « axes » budgétaires. C'est sur la base des demandes de moyens des directions inter-régionales (DIR) et des directions du siège pour l'exercice à venir que la direction générale élabore, avec l'appui de la direction financière (DAF) et de la direction scientifique et technique (DST), les choix budgétaires proposés au conseil d'administration¹³.

Malgré les arbitrages effectués par la direction au moment du bouclage du budget, ce mode de préparation budgétaire n'assure pas à la direction générale une maîtrise suffisante du processus. En effet, celui-ci devrait reposer dès le début sur les priorités qu'elle définit. Par ailleurs, s'il est opportun de consulter les DIR sur leurs estimations d'activité pour l'exercice à venir, qui doivent être dûment motivées, le respect des priorités et l'application uniforme de normes en matière d'emploi des moyens doivent être assurées le plus en amont possible par le siège, dans un triple souci : la traduction des priorités décidées par le conseil d'administration dans le budget, l'égalité de traitement sur tout le territoire, le meilleur emploi des moyens. **Il est par conséquent impératif que la direction se dote des outils nécessaires à une meilleure maîtrise de la préparation budgétaire, en particulier une cellule de contrôle de gestion et un référentiel de normes d'emploi des moyens par type d'opération,** actuellement en cours d'élaboration par la DST.

2. La direction générale doit être en mesure de mieux anticiper l'évolution de ses dépenses et de ses recettes à moyen terme

La difficulté de prévoir avec précision le montant des encaissements provenant de la RAP, ainsi que la volatilité intrinsèque de la base de cet impôt, exposent l'établissement à un **risque de trésorerie**. Pour minimiser ce risque, il est indispensable que la direction puisse mieux anticiper qu'elle ne le fait actuellement l'évolution de ses dépenses et de ses recettes, y compris celles qu'elle tire de son chiffre d'affaires. L'écart apparu, notamment en recettes, entre la prévision de trésorerie de juillet et la situation en octobre 2005, révèle une anticipation insuffisante de ce risque, qui ne doit pas conduire l'INRAP à dépendre régulièrement de subventions d'exploitation du ministère de la culture, comme c'est le cas actuellement.

Cette meilleure visibilité de l'évolution à court et moyen termes de la trésorerie suppose, comme pour l'établissement du budget, une meilleure connaissance des coûts par activité, mais également une meilleure intégration des systèmes d'information au niveau de l'agence comptable et une centralisation plus fluide par la direction financière des données sur les relations avec les clients et les fournisseurs, principalement gérées par les DIR.

¹³ Les demandes de moyens en personnels sont exprimées en nombre de jours agents et les dépenses de fonctionnement font l'objet d'une estimation financière.

IV. L'INRAP DOIT CONCENTRER SES EFFORTS SUR SON CŒUR DE METIER OPERATIONNEL ET PROFESSIONNALISER SES RELATIONS AVEC SES PARTENAIRES

A. L'INRAP doit accentuer son effort sur l'activité opérationnelle

1. Malgré les progrès réalisés en 2005, la performance de l'INRAP demeure insatisfaisante en matière de délai d'intervention et de remise des rapports

Héritière de l'AFAN, dont les agents constituent plus de 80 % de son personnel permanent, l'INRAP conserve un cœur d'activité et de compétence constitué par la réalisation de diagnostics et de fouilles archéologiques, suivis par la rédaction de rapports scientifiques¹⁴. N'ayant pas compétence pour évaluer la qualité scientifique des travaux de l'INRAP, la mission a évalué le service rendu à partir de deux critères : le délai écoulé entre la date de la prescription et la fin du chantier et le délai de remise des rapports.

Le **premier critère** fait apparaître des délais d'environ **cinq mois pour les diagnostics** relevant du régime de la loi de 2003 et **sept mois pour les fouilles**, comme il a été *supra*. **Ces délais sont excessifs**, notamment en ce qui concerne les diagnostics. On peut noter que si les aménageurs se montrent très critiques sur ce point, c'est moins la durée du chantier que le délai qui s'écoule avant l'intervention des archéologues qui focalise le mécontentement. Il faut toutefois noter que ce délai n'est pas entièrement imputable à l'INRAP, mais implique également les DRAC, pour l'agrément de la convention et l'attestation d'accomplissement des prescriptions archéologiques, et les aménageurs, pour la mise à disposition du terrain. **La réduction de ces délais doit constituer une priorité pour l'institut**, ce qui implique qu'**un suivi soit mis en place dans chaque DIR** et serve d'outil de pilotage à la direction générale. A cet égard, **l'augmentation en 2005 des moyens affectés aux chantiers relevant de conventions signées après novembre 2003 est un progrès notable**.

Le **délai de remise des rapports**, calculé pour l'ensemble des chantiers achevés depuis 2002, révèle qu'**entre 12 et 14 % des rapports de diagnostic et entre 56 et 67 % des rapports de fouille n'ont pas été rendus**. Ce résultat, inacceptable pour un établissement scientifique astreint à la libre diffusion des connaissances, **préjudicie gravement à son image** auprès des aménageurs et ne facilite pas sa reconnaissance dans le monde scientifique et auprès du public. Un résultat aussi insuffisant est de plus **difficilement justifiable au regard de l'effort financier imposé aux aménageurs ou consenti par l'État** sous forme de contributions diverses : le coût complet moyen d'un **diagnostic** s'élève en effet à environ **15 000 €** et celui d'une **fouille** à environ **90 000 €**¹⁵, mais les travaux de grande ampleur occasionnent des dépenses bien plus élevées, comme il a été mentionné plus haut.

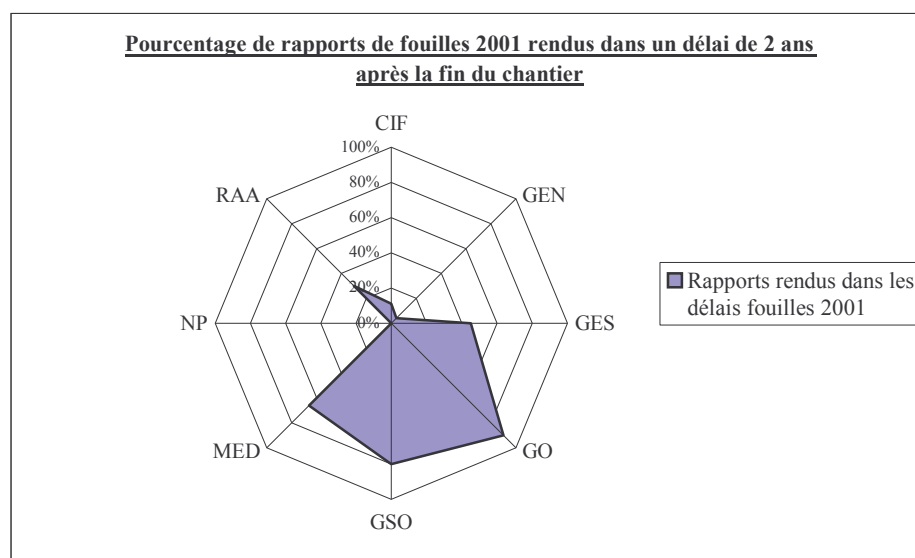
La priorité donnée au cœur de métier de l'INRAP doit se traduire par l'accroissement du nombre de jours d'activité opérationnelle par agent, notamment pour les agents permanents dont le nombre de jours considéré par équivalent temps plein est inférieur de 21 % aux agents en CDD. Ce résultat implique de **réduire le nombre de jours consacrés par les agents permanents opérationnels aux tâches administratives**, qui représentent 13 % de leur activité.

¹⁴ Les activités de terrain et d'étude (post-terrain) étant indissociables, il est certain que nulle ne doit être effectuée aux dépens de l'autre.

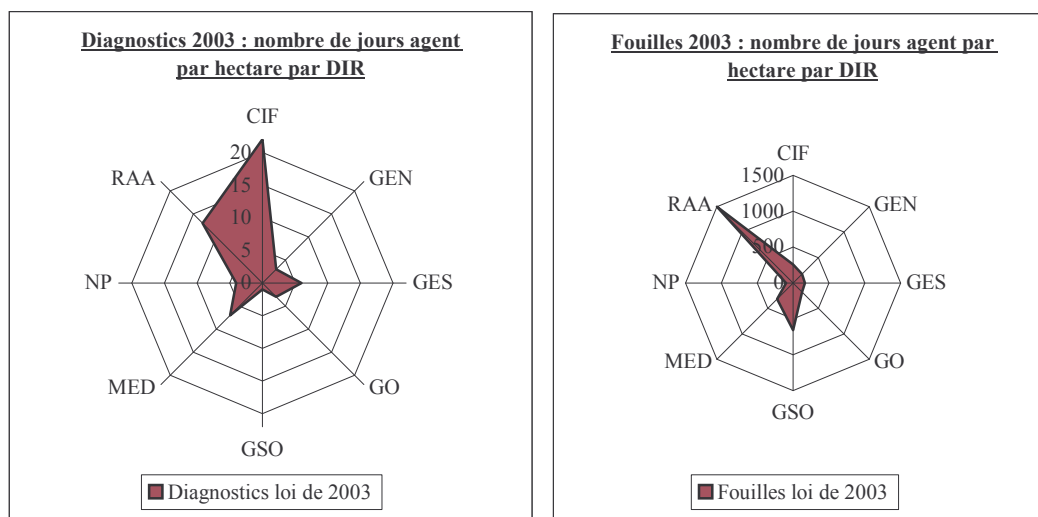
¹⁵ Le coût complet moyen à l'hectare s'élève, selon le mode de calcul adopté, à 2 800 € dans le premier cas et à 162 000 € dans le second.

2. L'harmonisation des pratiques sur le territoire est une priorité

Les indicateurs de résultat et d'efficience révèlent des **écarts importants entre inter-régions**. Ainsi, par exemple, le nombre annuel de jours travaillés par agent opérationnel à temps plein varie en 2004 entre 127 dans la DIR Grand Est Sud et 173 dans la DIR Grand Ouest. De même, le pourcentage de rapports de fouilles du régime de la loi de 2001 non remis varie entre 10 % dans la DIR Grand Sud Ouest et 100 % dans la DIR Nord Picardie. Le diagramme suivant présente, pour chaque DIR, le pourcentage de rapports rendus dans les deux ans qui suivent la fin des opérations de terrain :



En ce qui concerne les moyens consacrés aux opérations, on peut relever des ratios de jours agent par hectare variant, par exemple, entre un et vingt-deux pour les diagnostics du régime de la loi de 2003 et de un à quinze pour les fouilles (v. représentation graphique *infra*). Ces écarts révèlent d'importants **écarts de productivité** entre inter-régions.



Aux dires de la direction de l'établissement elle-même, une partie de ces écarts entre régions est l'héritage de pratiques anciennes de l'AFAN. En tant qu'établissement public national, **le rôle de l'INRAP consiste précisément à uniformiser les pratiques**, dans le double objectif d'assurer une égale qualité de service sur tout le territoire et d'utiliser plus rationnellement les moyens disponibles.

B. Les relations avec les aménageurs et avec l'État doivent être professionnalisées

La pérennité de l'INRAP repose à long terme sur sa capacité à établir avec ses partenaires des relations dont le caractère professionnel soit reconnu de tous. Telle n'est pourtant pas encore la situation actuelle, même s'il est largement admis que des progrès importants ont été accomplis depuis la création de l'établissement.

Des progrès demeurent à accomplir en particulier **vis-à-vis des aménageurs**, avec lesquels l'INRAP doit entretenir des relations respectueuses des obligations contractuelles. Au-delà des clauses particulières à chaque opération, cet objectif passe par le respect d'engagements que le projet d'établissement propose de réunir sous la forme d'une « **charte de qualité** » applicable dans tous les cas. Cette charte, non encore établie, devra mentionner en particulier le respect des délais d'intervention, à peine du versement d'intérêts moratoires, des délais de remise des rapports, des conditions de mise à disposition des objets archéologiques, des engagements de qualité concernant l'activité et des règles de sécurité¹⁶. L'application de **normes transparentes en matière de facturation** est à cet égard particulièrement importante, afin que l'INRAP puisse justifier ses prix et appliquer ses tarifs de manière uniformes sur l'ensemble du territoire.

L'exigence de professionnalisme s'applique également aux relations **avec les services de l'État**, ce qui implique en premier lieu une définition claire du contenu des prescriptions, **laissant aux services de l'INRAP la responsabilité de fixer les moyens pour y répondre**. La planification efficace des opérations suppose que les relations soient les plus suivies possible entre les DIR de l'INRAP et les services régionaux de l'archéologie (SRA). L'INRAP doit en particulier tenir ces derniers régulièrement informés du degré d'avancement et des conditions de réalisation des opérations, ainsi que des effectifs engagés, en nombre et en domaines de spécialité. La précision et la régularité de ces échanges conditionne directement le bon ajustement des prescriptions aux moyens et doit faciliter les procédures d'évaluation et de contrôle des DRAC¹⁷.

C. Les autres activités de l'INRAP constituent des priorités d'ordre secondaire, même si elles sont inscrites dans les missions de l'établissement

1. L'activité scientifique de l'INRAP doit demeurer centrée sur la réalisation de diagnostics et de fouilles et dans la rédaction des rapports d'opération

Le caractère scientifique de l'activité de l'INRAP s'attache avant tout aux opérations de terrain et à la phase post-terrain, qui comprend la réalisation des rapports, la classification et la conservation des vestiges. Les autres activités scientifiques de l'INRAP comprennent, outre les prestations facturées, les actions collectives et individuelles de recherche, la réalisation de travaux de synthèse, y compris d'ordre méthodologique, les participations aux colloques et aux opérations d'archéologie programmée, y compris d'archéologie préventive à l'étranger. Toutes ces activités, qui occupent moins d'un pour cent de l'activité des agents, se justifient compte tenu de la nature de l'établissement, mais ne doivent pas se développer aux dépens de l'objectif prioritaire d'amélioration de la qualité des travaux de diagnostic et de fouilles, qui inclut les exigences de délais déjà mentionnées.

¹⁶ En contrepartie, les engagements contractuels doivent également s'appliquer aux aménageurs, notamment en cas de non-respect des délais prévus pour la mise à disposition des terrains.

¹⁷ Les même type de relation doit s'établir entre les DRAC et les services archéologiques des collectivités locales, lorsque celle-ci ont choisi d'effectuer des diagnostics ou des fouilles.

2. *La diffusion et la communication devront être développées en accord avec les tutelles*

La professionnalisation des activités de diffusion et de communication, y compris à destination du grand public et du public scolaire, constitue un axe de progrès important, dont les enjeux sont rappelés dans le projet d'établissement. La création de nouveaux profils de postes dans les DIR est à cet égard un atout pour le développement des actions au plan local.

Le projet d'établissement ne fixe cependant en la matière que des objectifs généraux, qui devront être précisés quant aux cibles recherchées et aux modalités concrètes de réalisation et de financement. Dans la perspective d'un contrat de performance, cette réflexion doit être élaborée en concertation avec les tutelles.

V. LA DIRECTION GENERALE DOIT RECENTRER SES OBJECTIFS ET RENFORCER LE MANAGEMENT INTERNE

A. La direction générale doit concentrer son action sur quelques objectifs prioritaires et s'engager sur des critères de performance

1. *Les actions du projet d'établissement doivent être hiérarchisées et programmées et leur mise en œuvre doit respecter le calendrier fixé*

Les actions prévues par le plan d'action pour 2005-2007 du projet d'établissement sont **insuffisamment hiérarchisées**. En effet, **y figurent sur le même plan des actions à entreprendre en priorité**, telles que la fiabilisation des systèmes d'information, le pilotage des ressources humaines, la fixation de normes pour la programmation ou de règles de qualité pour les rapports, **et des actions de modernisation à mener dans la durée**. La direction générale doit par conséquent :

- **identifier les actions à mener en priorité et recentrer le management** du projet d'établissement et les affectations de moyens pour le pilotage ;
- **ré-examiner le calendrier des actions en fonction de ces priorités ;**
- **s'assurer de la réalisation des actions selon le calendrier fixé.**

2. *La direction doit être jugée sur sa capacité à atteindre les objectifs fixés en accord avec la tutelle*

A la nécessité du recentrage des objectifs de la direction doit correspondre un dialogue de gestion renforcé entre celle-ci et ses administrations de tutelle. La situation qui prévaut actuellement, marquée par l'absence de lettre de mission et d'instruction écrite sur la stratégie générale de l'établissement¹⁸, n'est pas satisfaisante car, d'une part, elle n'oblige pas la direction générale à s'engager sur un programme précis de réformes, d'autre part, elle ne fournit pas de cadre pour rendre le dialogue de gestion plus efficace, notamment grâce à une évaluation de la performance.

¹⁸ Il existe en effet des instructions particulières portant sur des sujets précis, tels que l'instruction du directeur de l'architecture et du patrimoine du 19/04/05 concernant l'exécution des diagnostics en 2005.

S'il est souhaitable que ce dialogue s'effectue à terme dans le cadre fixé par un contrat de performance, il est possible d'instituer d'ores et déjà une relation plus responsabilisante et constructive entre la tutelle et la direction de l'INRAP. Étant donnée la responsabilité conférée au responsable de programme dans la gestion des crédits, **il est logique de conférer au directeur de l'architecture et du patrimoine la fonction de coordination de ce dialogue de gestion renouvelé**. Les conditions requises pour que la direction puisse accomplir sa mission sont connues :

- les objectifs prioritaires doivent être définis précisément et être en nombre peu nombreux (il est habituel d'en retenir entre trois et cinq). Par ailleurs, il est souhaitable qu'ils ne s'attachent pas uniquement à des considérations d'efficience, mais également à la qualité du service rendu ;
- il est préférable, mais non indispensable, d'assortir ces objectifs d'indicateurs de résultats ;
- la direction doit être en mesure d'accomplir sa mission, ce qui implique une réelle autonomie de gestion et la possibilité de choisir ses collaborateurs.

Il est évident que le président et la directrice générale doivent s'engager sur **les mêmes objectifs**, ce qui nécessite que leur performance soit, pour une large part au moins, estimée globalement.

3. Le mode de gouvernement de l'établissement ne paraît pas le mieux adapté à ses missions

Si les priorités de l'INRAP sont d'ordre opérationnel, la direction la mieux adaptée à l'accomplissement de ses missions est celle qui permet la meilleure efficacité managériale. Dans ce cadre, **l'existence d'un poste de président rémunéré comporte plus d'inconvénients que d'avantages**, dans la mesure où les priorités de chaque dirigeant peuvent se révéler en partie divergentes. Il n'est pas certain que la rémunération du poste de président se justifie à long terme, dès lors que la représentation du monde scientifique est assurée par l'existence d'un conseil scientifique et par une représentation majoritaire au conseil d'administration.

Par ailleurs, il serait justifié d'assurer aux aménageurs, qui financent la politique d'archéologie préventive, une place plus significative qu'à l'heure actuelle. **Il paraît notamment logique d'assurer aux aménageurs à la fois publics et privés une représentation au conseil d'administration de l'INRAP.**

B. La fiabilisation des systèmes d'information et de *reporting* et la mise en place d'une gestion du personnel plus active doivent être entreprises avant de réformer l'organisation interne de l'établissement

1. La fiabilisation des systèmes d'information et la simplification des procédures de reporting constituent des priorités à mettre en œuvre immédiatement

La gestion de l'établissement est fortement pénalisée par l'archaïsme et le manque d'intégration des systèmes d'information et de gestion. Les bases de données du siège et des DIR doivent être **rendues compatibles** pour permettre une centralisation des données et leur exploitation par les directions du siège et par les DIR. Les tâches de saisie manuelle des données, actuellement lourdes aux dires des agents, seront par là même réduites.

La modernisation des systèmes d'information doit viser à en faire des outils de gestion performants. Dans ce but, il est nécessaire de sélectionner les **indicateurs** utiles à chaque échelon et s'assurer que les systèmes d'information permettront d'**alimenter les tableaux de bord** des responsables¹⁹. A cette fin, **les outils existants devront être enrichis**, notamment en ce qui concerne le suivi de l'activité opérationnelle, qui devra être rendu plus précis, et l'analyse des coûts (v. *supra*). Enfin, les procédures visant à s'assurer de la **fiabilité** des données et de leur **actualisation** régulière devront être mises en place.

2. La gestion du personnel doit être dynamisée, sous peine de paralyser le fonctionnement de l'établissement

La dynamisation de la politique du personnel doit constituer l'autre priorité de la direction. En effet, la situation actuelle, caractérisée par l'absence d'outils de gestion performants et l'atonie de la politique des ressources humaines, est porteuse de risques compte tenu des inquiétudes persistantes du personnel et des faibles perspectives de mobilité interne ou externe.

Dans ces conditions, **il est urgent de disposer des outils indispensables d'une politique de gestion du personnel** : base de données fiable et complète concernant le personnel permanent et les CDD, fiches de poste détaillées, certification des procédures, référentiel des compétences. Ces outils permettront à la direction des ressources humaines de **mettre en place les procédures habituelles de gestion des ressources humaines**, encore peu développées à l'INRAP, tels que les entretiens réguliers avec l'encadrement, les bilans de compétence, la formation continue adaptée, qui peut comprendre une validation des acquis professionnels, la dynamisation de la mobilité interne et externe et la prise en compte des règles et des précautions d'hygiène et de sécurité.

L'amélioration de l'efficacité du management passe par le renforcement du rôle de l'encadrement intermédiaire, constitué des directeur inter-régionaux, des administrateurs, des adjoints scientifiques et techniques (AST) et des responsables d'opérations. Les **directeurs inter-régionaux** sont un maillon essentiel du dispositif, en tant que représentants institutionnels d'un service public et responsables sectoriels d'une « filiale » de l'INRAP, dont l'activité s'insère dans un marché concurrentiel. Les **administrateurs** doivent être libres de l'affectation des moyens, ce qui implique que leur positionnement soit affirmé vis-à-vis des **adjoints scientifiques et techniques**. Le rôle de ces derniers doit par ailleurs dépasser la fonction d'expert et s'approfondir dans l'animation des équipes opérationnelles.

Parallèlement, l'établissement doit disposer d'un cadre stratégique pour définir les conditions de la mobilité externe des personnels de l'INRAP, de l'accueil de personnels extérieurs, en particulier des étudiants en archéologie, et aboutir à une véritable gestion prévisionnelle des emplois. Plusieurs de ces questions nécessitent la mise en place de partenariats entre l'INRAP et les autres institutions de l'archéologie. Il est donc indispensable de fixer des orientations précises dans le contrat de performance sur ces questions.

¹⁹ L'expérimentation d'un tableau d'indicateurs par la DIR Centre Ile-de-France pourrait constituer une base pour cette réflexion.

3. La réorganisation territoriale de l'INRAP est un sujet stratégique, mais la réflexion n'est pas encore suffisamment aboutie pour être mise en œuvre immédiatement

L'organisation territoriale de l'INRAP est pour l'essentiel un héritage de l'AFAN, voire des associations qui existaient antérieurement. Il est par conséquent souhaitable que l'INRAP s'interroge sur une organisation-cible permettant de rationaliser l'emploi des moyens et d'améliorer l'efficacité du service public. Les enjeux portent notamment sur le maintien des DIR comme entités de gestion administrative, sur leur périmètre éventuel et plus généralement sur les compétences des différents échelons territoriaux.

Cette question est toutefois encore loin d'être tranchée, même si elle fait l'objet de toute l'attention de la direction générale. Le projet d'établissement prévoit plusieurs actions dont les résultats pourront renouveler la réflexion, en particulier en ce qui concerne la simplification et l'harmonisation des procédures, la mise en réseau, la diffusion des nouvelles technologies et des méthodes modernes d'analyse et d'archivage. **La mission considère que la question ne peut être tranchée que sur la base des premiers résultats de ces actions.**

Toutefois, **dans le cas du maintien des DIR** comme principal échelon administratif, **le seul souci de l'efficience commande une diminution de leur nombre** plutôt que la création de nouvelles entités. En effet, l'analyse révèle que la **part des fonctions support** dans l'ensemble des effectifs et des charges, qui atteint la part élevée de 22 % des emplois en CDI et de 27 % des charges totales de l'INRAP, est moins importante dans les DIR couvrant les plus grandes superficies, ce qui révèle l'existence d'économies d'échelle. Par ailleurs, la création de nouvelles entités de rattachement pourrait pénaliser la mobilité des agents et leur **fluidité d'affectation** sur le territoire, alors que celle-ci fait partie des objectifs de l'INRAP.

L'ensemble de ces mesures indispensables pour le management de l'établissement public devant fortement mobiliser la direction, il paraît opportun d'ajourner le projet de délocalisation du siège de l'INRAP au cours des prochains mois.

CONCLUSION

La situation actuelle de l'INRAP demeure caractérisée par une indéniable fragilité financière, malgré les efforts de la direction pour réorienter les moyens de l'INRAP sur les interventions nouvelles. C'est pourquoi la mission s'est attachée à définir les priorités qu'elle considère comme fondamentales pour assurer le redressement de l'établissement. L'ampleur des défis à relever paraît nécessiter une stabilisation du cadre législatif et institutionnel, afin de ne pas mettre en péril les améliorations déjà apportées.

Cette absence de remise en cause du dispositif existant doit toutefois trouver sa contrepartie dans un engagement de la direction sur une action énergique d'amélioration des résultats de l'établissement. De même, le personnel doit être conscient que l'amélioration de la performance et le respect des engagements de réforme sont les gages de la pérennité de l'INRAP.

La pleine réalisation des objectifs fixés par la tutelle et le rétablissement de la situation financière conditionnera les décisions concernant :

- le remboursement de l'avance du Trésor de 23 M€ ;
- l'attribution éventuelle de crédits spécifiques pour la modernisation des modes de diffusion et de valorisation scientifique ;
- la modification de l'organisation des directions interrégionales et l'amélioration des locaux existants ;
- l'évolution des effectifs.

Le renforcement du pilotage de l'établissement par la DAPA est une condition essentielle de son redressement. Dans un premier temps, il est nécessaire que l'INRAP fournisse à ses tutelles les documents nécessaires à un suivi plus précis et mieux informé de son activité. Sur cette base, l'implication de la DAPA doit cependant se renforcer par rapport à la situation actuelle, et conduire à la signature d'un contrat de performance et la mise en place d'un dialogue de gestion dans les conditions explicitées dans le rapport.

La responsabilité de la DAPA dans le champ de l'archéologie préventive implique par ailleurs qu'elle exerce pleinement son rôle de garant de l'équilibre d'ensemble du dispositif, en assurant l'adéquation du niveau des prescriptions aux moyens disponibles et une coordination renforcée des directions régionales des affaires culturelles. A ce titre, la DAPA doit être amenée à exercer un rôle central dans la coordination de la programmation scientifique de l'archéologie préventive.

Fait à Paris, le 14 novembre 2005.

Les inspecteurs des finances,

L'inspecteur général de l'administration des
affaires culturelles,

Maxence LANGLOIS-BERTHELOT

Patrick OLIVIER

Emmanuel PITRON

L'ingénieur général des ponts et chaussées,

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,

François LENOËL

Nicole BRIOT

A N N E X E S

Sommaire des annexes

- **Annexe I : les dépenses de l'INRAP**
- **Annexe II : les effectifs et l'activité de l'INRAP**

ANNEXE I
LES DEPENSES DE L'INRAP

SOMMAIRE DE L'ANNEXE I

I.	PRESENTATION DES BUDGETS ET DES COMPTES FINANCIERS.....	1
A.	LES ECARTS CONSTATES CHAQUE ANNEE ENTRE BUDGETS ET COMPTES FINANCIERS LIMITENT FORTEMENT LA VALEUR DE LA PREVISION BUDGETAIRE.....	1
B.	EN L'ABSENCE DE HAUSSE DU CHIFFRE D'AFFAIRES, L'AUGMENTATION DES DEPENSES DEPUIS 2002 A DU ETRE COMPENSEE PAR UNE HAUSSE DES SUBVENTIONS.....	2
II.	REPARTITION DES DÉPENSES DE L'INRAP.....	3
A.	PRESENTATION SYNTHETIQUE DES DEPENSES	3
B.	LES DEPENSES DE PERSONNEL	4
1.	<i>Les dépenses de rémunération des agents CDI se concentre sur les chantiers « loi de 2001 ».....</i>	4
2.	<i>La masse salariale des CDD se concentre sur les fouilles et sur les chantiers « loi de 2003 ».....</i>	5
C.	LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	6
1.	<i>Présentation synthétique des dépenses de fonctionnement.....</i>	6
2.	<i>Les dépenses de chantier et de déplacement constituent les trois quarts des dépenses de fonctionnement</i>	6
3.	<i>Les dépenses liées aux déplacements sont plus importantes pour les agents non-permanents et dans les grandes inter-régions.....</i>	7
D.	LA PART DES FRAIS DE STRUCTURE EST MOINS ELEVEE DANS LES GRANDES INTER-REGIONS QUE DANS LES AUTRES	8
III.	COÛT COMPLET PAR OPERATION ET PAR HECTARE	9
A.	SELON UNE RECONSTITUTION DES CHARGES INDIRECTES AU PRORATA DES JOURS AGENTS, LE COUT COMPLET DE L'ACTIVITE A FINANCER PAR LA RAP (HORS FNAP) NE S'ELEVE QU'A 17,5 M€ POUR 2004	9
B.	LE COUT COMPLET MOYEN D'UN DIAGNOSTIC EST D'ENVIRON 15 000 € ET LE COUT D'UNE FOUILLE D'ENVIRON 90 000 €.....	11
C.	LE COUT COMPLET MOYEN D'UN HECTARE SONDE EST DE 2 800 € ET CELUI D'UN HECTARE FOUILLE EST DE 162 000 €.....	12

I. PRESENTATION DES BUDGETS ET DES COMPTES FINANCIERS

A. Les écarts constatés chaque année entre budgets et comptes financiers limitent fortement la valeur de la prévision budgétaire

Le tableau ci-dessous présente, pour les années 2002 à 2005, les principaux éléments des budgets primitifs (BP), des décisions modificatives (DM) de l'INRAP, ainsi que des résultats exécutés, repris dans les comptes financiers. Les écarts entre produits et charges prévisionnels et constatés sont présentés en montants et en pourcentage des montants inscrits, le cas échéant, dans les décisions modificatives.

Montants en M€	2002			Écart DM/CF	2003		Écart BP/CF	2004				Écart DM2/CF	2005		
	BP	DM	CF		BP	CF		BP	DM1	DM2	CF		BP	DM1	DM2
Charges															
Achats	17,7	20,0	12,5	-7,5	22,5	15,2	-7,3	20,9	21,8	22,2	17,6	-4,6	23,6	23,6	25,1
% total charges	16%	18%	16%	-38%	16%	16%	-32%	17%	18%	19%	17%	-21%	21%	21%	22%
Autres, sous- trait.	17,0	20,1	16,0	-4,1	24,6	19,9	-4,7	25,6	27,7	27,9	20,5	-7,4	22,3	22,3	22,6
% total charges	15%	18%	20%	-20%	18%	21%	-19%	23%	23%	23%	20%	-27%	19%	19%	19%
Personnels	52,2	52,5	45,7	-6,8	66,9	50,9	-16,0	67,8	67,8	67,8	57,3	-10,5	65,0	65,0	65,0
% total charges	48%	48%	58%	-13%	48%	52%	-24%	56%	56%	57%	56%	-15%	57%	57%	56%
Autres Charges	21,6	16,0	4,7	-11,3	24,7	11,0	-13,7	4,3	4,3	3,7	6,6	2,9	3,8	3,8	3,8
% total charges	20%	15%	6%	-71%	18%	11%	-55%	4%	4%	3%	7%	78%	3%	3%	3%
Total	108,5	108,6	78,9	-29,7	138,7	97,0	-41,7	118,6	121,6	121,6	102,0	-19,6	114,7	114,7	116,5
Ecart budg./CF				-27%			-30%					-16%			
Produit (M€)															
CA et RAP	107,4	107,5	71,2	-36,3	137,6	61,9	-75,7	117,2	105,7	105,7	73,7	-32,0	113,8	113,8	113,8
% total produits	98%	98%	94%	-34%	99%	65%	-55%	99%	89%	89%	82%	-30%	99%	93%	93%
Subventions	2,2	1,9	1,2	-0,7	1,6	29,5	27,9	1,1	12,6	12,6	12,8	0,2	0,9	8,4	8,4
% total produits	2%	2%	2%	-37%	1%	31%	1744%	1%	11%	11%	14%	2%	1%	7%	7%
Autres Produits	0,0	0,2	3,0	2,8	0,0	3,6	3,6	0,3	0,3	0,3	3,1	2,8	0,3	0,3	0,3
Total	109,6	109,6	75,4	-34,2	139,2	95,0	-44,2	118,6	118,6	118,6	89,6	-29,0	115,0	122,5	122,5
Ecart budg./CF				-31%			-32%					-24%			
Résultat (M€)	1,1	1,1	-3,4	-4,5	0,4	-2,0	-2,4	0,0	-3,0	-3,0	-12,4	-9,4	0,3	7,8	5,9

Source : INRAP.

Si les difficultés de prévision du volume d'activité en début d'exercice peuvent expliquer une partie des écarts observés entre les budgets primitifs et les résultats en fin d'année, cette incertitude ne peut en revanche justifier les écarts qui demeurent entre les décisions modificatives et les comptes financiers. En effet, l'adoption de décisions modificatives a précisément pour but de réduire les écarts entre la prévision budgétaire et les produits et les charges constatés en cours d'année.

Les résultats mentionnés dans le tableau ci-dessus appellent plusieurs remarques :

- les écarts observés entre budgets primitifs et budgets modifiés sont parfois importants. Ainsi, la part des subventions dans le total des produits passe-t-elle de 1,1 % dans le BP 2004 à 12,6 % dans la DM1, et de 1 % dans le BP 2005 à 7 % dans la DM1. Le besoin de financement de l'établissement est donc régulièrement sous-estimé lors de l'établissement du BP, ce qui a pour conséquence de sous-estimer en début d'année le montant de la subvention d'équilibre. **Cette situation n'est pas de nature à faciliter le suivi budgétaire de l'établissement par ses administrations de tutelle ;**

- les résultats constatés en fin d'exercice révèlent d'importants écarts avec les prévisions budgétaires effectuées non seulement en début d'année, mais également en cours d'année par décision modificative. Les écarts d'environ 30 % observés en 2002 et 2003 sont excessifs et **limitent fortement la valeur de la prévision budgétaire**¹. Les écarts constatés en 2004 sont il est vrai moins importants, mais demeurent néanmoins. De plus, comme l'erreur de prévision est régulièrement plus importante pour les produits que pour les charges, il en résulte que le montant de la subvention demandée au ministère de la culture a toujours dû être ré-évaluée en cours d'année.

B. En l'absence de hausse du chiffre d'affaires, l'augmentation des dépenses depuis 2002 a dû être compensée par une hausse des subventions

L'analyse des comptes financiers de l'INRAP au cours des différents exercices révèle une augmentation de 29 % des charges entre 2002 et 2004, essentiellement due à l'augmentation des frais de personnel, qui passent de 45,7 M€ à 57,3 M€ (+25 %). Ainsi, les dépenses de personnel représentent 56 % des dépenses en 2004, mais cette proportion devrait augmenter en 2005, d'après le BP 2005. **L'augmentation des effectifs de l'INRAP depuis 2003 est donc la principale cause du déséquilibre financier de l'établissement**, les produits n'ayant que très faiblement augmenté au cours de la période (+3,5 %).

Dans cette situation de faible évolution des recettes, l'augmentation du nombre d'agents permanents constitue un facteur de fragilité financière supplémentaire pour l'établissement. Or, le nombre d'agents en CDI a augmenté de 7,7 % entre 2001 et 2005, passant de 1 291 ETP en 2001 à 1 390 ETP rémunérés au 30/04/05. La situation plaide par conséquent pour un **arrêt du recrutement d'agents permanents** et un recrutement d'agents en CDD pour faire face aux surcroîts momentanés d'activité. Ces recrutements doivent cependant être strictement **limités aux activités de fouilles**, qui apportent des recettes supplémentaires à l'établissement.

¹ Cette conclusion vient confirmer l'observation déjà formulée par la mission dans sa note d'étape remise en juillet 2005 (pp. 7 à 11).

II. REPARTITION DES DÉPENSES DE L'INRAP

A. Présentation synthétique des dépenses

Les dépenses de l'année 2004 sont retracées dans le tableau ci-dessous par nature et par « axe budgétaire ». Ces derniers correspondent à la classification des activités de l'INRAP servant de base à l'élaboration du budget et au suivi opérationnel en cours d'année. Les dépenses relatives aux diagnostics et aux fouilles sont distinguées selon le régime législatif dans lequel elles s'inscrivent : régime de la loi de 2001 pour les opérations antérieures au 01/11/03, loi de 2003 pour les opérations postérieures.

Année 2004 (en €)	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Non affect. prestation		
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003						
Dép. de personnel	9 873 245	6 113 095	13 173 123	8 837 987	4 657 732	0	297 525	2 848 417	11 761 244	57 562 367
dont : rémunér. CDI	5 904 142	3 709 279	7 393 508	4 473 811	2 739 660	-	209 188	1 847 828	7 623 790	33 901 206
dont : indemn. CDI	305 015	179 615	336 716	214 050	134 960	-	9 647	92 891	390 240	1 663 134
dont : ch. soc. CDI	2 100 232	1 236 765	2 318 511	1 473 872	929 286	-	66 427	639 616	2 687 062	11 451 769
dont : rém. CDD	928 032	597 428	2 094 866	1 860 070	534 561	-	871	123 232	467 112	6 606 172
dont : ch. soc. CDD	240 136	154 590	542 065	481 309	138 322	-	225	31 887	120 869	1 709 405
dont : autres ch.pers.	395 687	235 419	487 457	334 875	180 943	-	11 167	112 963	472 170	2 230 681
Dép. fonctionnement	4 714 258	5 760 719	4 140 166	2 779 243	665 622	3 935 372	276 519	77 040	15 741 222	38 090 161
Taxes et impôts	-	-	-	-	-	3 627 539	-	-	-	3 627 539
Charges financières	-	-	-	-	-	250 000	-	-	-	250 000
Total dépenses	14 587 503	11 873 814	17 313 289	11 617 230	5 323 354	7 812 911	574 044	2 925 457	27 502 466	99 530 067
% du total dépenses	14,7%	11,9%	17,4%	11,7%	5,3%	7,8%	0,6%	2,9%	27,6%	100%
	26,7%		29,1%							

Source : données INRAP, calcul mission.

Ces résultats font apparaître en particulier :

- la **part élevée des dépenses de structure** (27,6 % de l'ensemble des dépenses) ;
- le **faible pourcentage des dépenses de « recherche et valorisation »**, qui comprennent les dépenses affectées aux activités de recherche hors chantiers et activités de « post-fouilles » ;
- les **parts à peu près égales constituées par les diagnostics et les fouilles**, opérations AFAN et charges opérationnelles non affectées dans le logiciel de gestion (IP) exceptées. Les chantiers relatifs au régime de la **loi de 2001** **représentent une part sensiblement plus élevée** que ceux qui se rattachent au régime de la loi de 2003 : **32,1 %** pour les premiers contre **23,6 %** pour les seconds.

B. Les dépenses de personnel

1. Les dépenses de rémunération des agents CDI se concentrent sur les chantiers « loi de 2001 »

Le tableau ci-dessous présente la ventilation des dépenses de rémunération des agents permanents, obtenue par croisement des données de l'application de gestion opérationnelle (IP) et du logiciel utilisé pour la paye (Civitas RH)². L'écart de 11 % avec le montant présenté *supra*, issu du compte financier, s'explique par l'absence de prise en compte des absences non rémunérées dans le logiciel IP. Seul ce dernier permet en revanche d'obtenir des résultats par inter-région.

2004	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total par DIR
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Autres		
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003						
CIF	1 358 587	797 487	2 004 252	885 074	312 098	-	89 995	50 426	1 248 997	6 746 916
GEN	314 583	278 308	656 353	541 536	534 761	-	1 751	34 062	778 944	3 140 298
GES	222 297	262 734	889 186	439 086	111 442	-	-	223 498	586 163	2 734 406
GO	923 045	831 803	1 493 303	717 993	73 658	-	77 068	300 707	687 972	5 105 549
GSO	1 159 102	490 038	683 667	1 002 750	646 050	-	33 158	91 007	967 482	5 073 254
MED	1 146 861	468 171	711 909	348 327	302 152	-	-	87 269	1 059 209	4 123 898
NP	1 114 838	376 928	275 234	606 331	522 592	-	16 168	618 553	283 849	3 814 493
RAA	714 070	589 173	962 151	338 552	573 898	-	1 783	712 098	192 885	4 084 610
Siège	-	-	-	-	-	-	-	-	3 090 740	3 090 740
Total	6 953 383	4 094 642	7 676 055	4 879 649	3 076 651	0	219 923	2 117 620	8 896 241	37 914 164

Source : INRAP, logiciel IP et logiciel paye.

Le pourcentage des dépenses affectées à chaque axe est retracé dans le tableau ci-dessous par direction inter-régionale.

2004	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total par DIR
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Autres		
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003						
CIF	20,1%	11,8%	29,7%	13,1%	4,6%	-	1,3%	0,7%	18,5%	100%
GEN	10,0%	8,9%	20,9%	17,2%	17,0%	-	0,1%	1,1%	24,8%	100%
GES	8,1%	9,6%	32,5%	16,1%	4,1%	-	-	8,2%	21,4%	100%
GO	18,1%	16,3%	29,2%	14,1%	1,4%	-	1,5%	5,9%	13,5%	100%
GSO	22,8%	9,7%	13,5%	19,8%	12,7%	-	0,7%	1,8%	19,1%	100%
MED	27,8%	11,4%	17,3%	8,4%	7,3%	-	-	2,1%	25,7%	100%
NP	29,2%	9,9%	7,2%	15,9%	13,7%	-	0,4%	16,2%	7,4%	100%
RAA	17,5%	14,4%	23,6%	8,3%	14,1%	-	0,0%	17,4%	4,7%	100%
Siège	-	-	-	-	-	-	-	-	100%	100%
Total	18,3%	10,8%	20,2%	12,9%	8,1%	0%	0,6%	5,6%	23,5%	100%
	29,1%		33,1%							

Source : INRAP, logiciel IP et logiciel paye.

Ces résultats appellent plusieurs remarques :

- la **part des frais de structure** dans l'ensemble des dépenses de rémunération des agents permanents s'élève à **environ un quart**. C'est la principale cause du pourcentage élevé des frais de structure dans l'ensemble des dépenses, mentionné *supra*. Toutefois, la part des dépenses de fonctionnement dans les frais de structure est encore plus élevée (v. *infra*) ;

² La ventilation des dépenses entre diagnostics et fouilles 2001, non disponible à partir d'IP, a été calculée au prorata du nombre des jours/hommes affectés à ces deux types d'activités, tel qu'il a été fourni par la DAF.

- la part des dépenses de rémunération des agents CDI affectés aux chantiers relatifs à la loi de 2001 est de 39,1 %, soit un résultat plus élevé que la part de ces chantiers dans l'ensemble des dépenses. Cela traduit l'emploi d'une **proportion plus élevée de CDI dans les chantiers de la loi de 2001**, par rapports aux chantiers relatifs à la loi de 2003, pour lesquels le recours à des CDD est plus élevé (v. infra) ;
- la répartition des dépenses de rémunération des agents permanents entre les différents axes est **très variable selon les inter-régions**. Ce phénomène est à rattacher à la fois aux proportions variables des frais de structure entre inter-régions (v. infra), et aux proportions très variables de CDI ou de CDD entre directions inter-régionales (DIR)³. On observe également un **effort variable de recherche/valorisation** selon les DIR.

2. La masse salariale des CDD se concentre sur les fouilles et sur les chantiers « loi de 2003 »

La masse salariale des agents non permanents ne peut être reconstituée par croisement des données issues du logiciel de gestion opérationnelle et du logiciel de paie, car le premier logiciel ne mentionne pas les allocations chômage versées aux CDD, qui fait partie de la masse salariale. Cette prise en charge est en revanche comprise dans la somme de 6,6 M€ inscrite au compte financier 2004. Pour connaître la répartition par axe et par direction inter-régionale (DIR) de cette ligne de dépenses, ce montant total de 6,6 M€ a été ventilé au prorata des jours/hommes de CDD employés par axe et par DIR.

2004	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total par DIR
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. on affectées	Recherche & valoris.	Autres		
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003						
CIF	332 552	214 084	750 680	666 542	95 087	0	312	44 160	162 309	2 265 725
GEN	104 900	67 530	236 793	210 253	29 994	0	99	13 929	51 200	714 698
GES	102 470	65 966	231 306	205 381	29 300	0	96	13 607	50 012	698 137
GO	84 293	54 264	190 276	168 950	24 102	0	79	11 193	41 140	574 298
GSO	129 504	83 370	292 334	259 569	37 029	0	122	17 197	63 207	882 332
MED	100 634	64 783	227 161	201 700	28 774	0	94	13 363	49 115	685 624
NP	37 515	24 150	84 682	75 191	10 727	0	35	4 981	18 310	255 591
RAA	36 164	23 281	81 634	72 484	10 340	0	34	4 802	17 650	246 390
TGV Est	0	0	0	0	269 208	0	0	0	0	269 208
Siège	0	0	0	0	0	0	0	0	14 169	14 169
Total	928 032	597 428	2 094 866	1 860 070	534 561	0	871	123 232	467 112	6 606 172

Source : données DAF INRAP, calcul mission.

Le pourcentage des dépenses de chaque axe est retracé dans le tableau ci-dessous.

2004	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total par DIR
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Autres		
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003						
Total	14,0%	9,0%	31,7%	28,2%	8,1%	0%	0%	1,9%	7,1%	100%
	23%		59.9%							

Source : DAF INRAP.

³ Ce phénomène est analysé à l'annexe II.

Si l'on compare ces résultats à ceux qui concernent les CDI, on peut observer que **le recours aux CDD est nettement plus concentré sur les fouilles**, ainsi que **sur les chantiers relatifs au régime de la loi de 2003**. En effet, même si l'on observe une concentration supérieure des CDD (44,7 %, contre 39,1 % des CDI) sur les chantiers « loi de 2001 », l'écart est moins important que pour les chantiers « loi de 2003 », qui emploient 37,2 % des CDD, contre 23,7 % seulement des CDI. L'emploi de CDD est en revanche plus faible sur les fonctions support.

C. Les dépenses de fonctionnement

1. Présentation synthétique des dépenses de fonctionnement

Le tableau ci-dessous présente la ventilation des dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel par axe et par DIR.

Dép. fonct. Année 2004 (en €)	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total par DIR	% du total
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Prestations			
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003							
CIF	971 202	1 304 349	1 641 628	406 845	51 260	846 375	24 066	3 930	1 057 372	6 307 027	16,50%
GEN	371 136	694 467	138 842	414 544	73 999	444 964	1 066	17 529	915 076	3 071 623	8,00%
GES	249 245	642 271	519 124	379 809	7 784	278 235	64	8 441	483 256	2 568 229	6,70%
GO	598 773	862 093	281 938	446 755	23 412	640 726	101 133	32 870	736 827	3 724 527	9,80%
GSO	590 723	750 961	292 393	489 553	125 663	449 461	2 360	6 451	763 088	3 470 653	9,10%
MED	795 373	619 881	527 237	270 649	114 256	496 691	32 662	4 465	659 963	3 521 177	9,20%
NP	680 016	449 522	183 138	300 905	144 092	435 732	4 244	2 040	493 445	2 693 134	7,10%
RAA	457 790	437 175	555 866	70 183	37 380	342 513	0	1 314	492 749	2 394 970	6,20%
TGV	0	0	0	0	87 776	0	0	0	10 550	98 326	0,20%
Siège	0	0	0	0	0	675	110 924	0	10 128 896	10 240 495	27,50%
Total	4 714 258	5 760 719	4 140 166	2 779 243	665 622	3 935 372	276 519	77 040	15 741 222	38 090 161	
%	12,4%	15,1%	10,9%	7,3%	1,7%	10,3%	0,7%	0,2%	41,3%	100%	
	27,5%		18,2%								

Source : DAF INRAP.

On observe que :

- la part des dépenses de fonctionnement consacrée à la structure est plus élevée que celle des dépenses de fonctionnement dans l'ensemble des dépenses ;
- la part des dépenses de fonctionnement consacrée aux fouilles et aux opérations AFAN est moins élevée que pour l'ensemble des dépenses.

2. Les dépenses de chantier et de déplacement constituent les trois quarts des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement hors personnel sont réparties en masses analytiques dans le tableau ci-dessous, de façon à faire apparaître les parts occupées par certaines catégories de dépenses : terrassements et matériel de chantier ; indemnités de déplacement et frais de mission ; dépenses liées à l'immobilier ; dépenses relatives au parc automobile ; fournitures ; travaux d'analyse ; dépenses de communication et de valorisation. Le reste des dépenses est regroupé dans la catégorie « autres ».

2004	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total	% du total
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Prestations			
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003							
Chantiers et terrassements	4 389 044	5 473 418	3 052 591	2 409 908	245 001	205 793	30 278	34 307	663 199	16 503 539	43,3%
Fr. mission	41 841	45 301	136 554	96 141	9 383	155 311	50 442	9 665	7 008 130	7 552 768	19,8%
Immobilier	30 271	24 312	59 132	15 708	35 002	48 547	5 575	3 028	2 542 488	2 764 063	7%
Parc auto	65 038	61 023	71 085	71 961	14 686	1 781 129	8 756	9 865	219 950	2 303 493	6%
Fournitures	51 185	22 480	138 005	47 227	32 627	881 227	12 609	1 321	686 672	1 873 353	5%
Analyses	67 630	19 114	431 410	43 058	213 008	49 065	30 813	17 059	52 866	924 023	2%
Com.	-	1 952	-	1 224	-	-	3 310	-	236 585	243 071	1%
Autres	69 249	113 119	251 389	94 016	115 915	814 300	134 736	1 795	4 331 332	5 925 851	15,6%
Total	4 714 258	5 760 719	4 140 166	2 779 243	665 622	3 935 372	276 519	77 040	15 741 222	38 090 161	

Source : DAF INRAP.

Les **dépenses de chantier** constituent **près de la moitié** des dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, on note que les **dépenses directement liées aux déplacements** des agents, représentées par les indemnités, les frais de mission et les dépenses du parc automobile, constituent **un quart** de l'ensemble, soit environ 10 M€. Les dépenses d'analyses et de communication sont très limitées.

3. Les dépenses liées aux déplacements sont plus importantes pour les agents non permanents et dans les grandes inter-régions

Le tableau ci-dessous présente le détail des frais de mission et des indemnités de déplacement par axe et par DIR, tel qu'il est fourni par le logiciel de gestion opérationnel IP. Le pourcentage par type de contrat est également mentionné.

2004	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total par DIR	% du total
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Prestations			
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003							
CIF	177 691	114 689	399 229	161 121	37 905	1 507	8 383	27 817	88 975	1 017 319	14%
GEN	25 935	30 237	58 269	77 160	30 067	571	182	18 942	47 253	288 616	4%
GES	48 040	46 836	107 935	61 765	10 125	10 231	-	17 307	41 524	343 763	5%
GO	143 036	158 265	321 368	184 708	7 121	8 149	5 513	36 493	59 472	924 125	13%
GSO	118 351	91 458	265 906	218 490	59 464	1 179	7 316	44 314	72 457	878 935	12%
MED	98 149	76 185	220 518	65 769	22 676	5 159	-	12 508	101 301	602 265	8%
NP	61 787	56 441	138 820	139 782	46 760	39 815	660	25 623	15 979	525 667	7%
RAA	66 001	56 276	148 287	51 996	63 255	31 560	96	26 189	13 208	456 868	6%
Siège	-	-	-	-	-	-	-	672	121 507	122 179	2%
Total CDI	738 990	630 387	1 660 332	960 791	277 373	98 171	14 834	209 865	561 676	5 159 737	71%
Total CDD	320 767	202 474	719 992	719 708	72 525	2 401	923	29 342	41 534	2 109 666	29%
Total	1 059 757	832 861	2 380 324	1 680 499	349 898	100 572	15 757	239 207	603 210	7 269 403	

Source : INRAP, logiciel IP.

La comparaison entre, d'un côté, les parts de chacune des DIR dans l'ensemble des frais de fonctionnement, d'autre part, les parts de ces mêmes DIR dans l'ensemble des frais de mission et des indemnités de déplacement, révèle que ces derniers sont proportionnellement plus importants en Grand Ouest, en Grand Sud Ouest et en Centre Ile-de-France ; en Grand Est Nord et Grand Est Sud, en revanche, ces dépenses sont proportionnellement moindres. Ce résultat est corroboré par les données du tableau ci-dessous, qui présente les frais de mission et indemnités de déplacement rapportés au nombre de jours/hommes employés par axe et par DIR.

Fr. mission et ID par J/H Année 2004 (€)	Dépenses opérationnelles								Dépenses de structure	Total par DIR
	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Ch. non affectées	Recherche & valoris.	Prestations		
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003						
CIF	20	15	18	13	17	-	14	96	11	16
GEN	13	12	9	12	10	-	17	73	81	14
GES	29	18	13	16	34	-	-	39	8	15
GO	27	28	23	31	8	-	11	31	13	24
GSO	28	25	39	19	13	-	35	56	12	23
MED	17	22	23	20	10	-	-	51	16	19
NP	15	23	28	32	15	-	7	420	4	22
RAA	23	20	22	31	19	-	11	84	4	21
Siège	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8
Total CDI	21	20	21	19	14	-	10	59	10	19
Total CDD	40	39	40	45	32	-	-	55	11	38
Total	25	23	25	25	16	-	11	58	10	24

Source : données logiciel IP, calcul mission.

La comparaison des tableaux permet d'observer que :

- le montant des frais de mission et des indemnités de déplacement par jour et par agent est en moyenne de 24 €. Il est au **maximum dans les DIR Grand Ouest et Grand Sud Ouest**, qui sont les directions qui couvrent le **plus grand territoire** (v. *infra*) ;
- les CDD ne représentent que 20 % des effectifs, mais occasionnent 29 % des frais de mission et indemnités de déplacement. Ce résultat confirme que **les agents en CDD se déplacent davantage que les agents non permanents**.

Par ailleurs, on note que les frais de mission et indemnités de déplacement sont proportionnellement plus élevées pour l'axe « prestations » et plus faibles pour les chantiers AFAN. Ces derniers résultats n'ont pas fait l'objet d'investigations visant à en déterminer les causes.

D. La part des frais de structure est moins élevée dans les grandes inter-régions que dans les autres

Le total des frais de structure s'élève à 27,5 M€, soit 27,6% du montant total des dépenses. La ventilation des frais de structures par grandes catégories de dépenses et la part des frais de structure dans l'ensemble des dépenses de chaque DIR sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Année 2004	Dépenses de structure par catégorie			% des dép. de structure (pour chaque DIR)	Total des dépenses	% dépenses de structure dans le total des dépenses
	Personnel	Fonctionnement	Total			
CIF	1 777 868	1 057 372	2 835 239	10,3%	18 758 249	15,1%
GEN	1 043 285	915 076	1 958 361	7,1%	8 393 528	23,3%
GES	800 116	483 256	1 283 372	4,6%	7 307 385	17,6%
GO	916 098	736 827	1 652 926	6%	11 548 972	14,3%
GSO	1 295 300	763 088	2 058 388	7,4%	11 678 881	17,6%
MED	1 391 813	659 963	2 051 776	7,4%	10 153 821	20,2%
NP	379 720	493 445	873 166	3,1%	8 295 622	10,5%
RAA	264 851	492 749	757 600	2,7%	8 353 392	9,1%
Siège	3 892 191	10 139 446	14 031 637	51%	15 040 217	93,3%
Total	11 761 243	15 741 222	27 502 465	100%	99 530 067	27,6%
%	42,76%	57,24%	100%			

Source : calcul mission.

Ces résultats font apparaître que :

- les frais de structure constituent une part élevée des dépenses de fonctionnement ;
- le **siège** représente plus de 50 % des dépenses de structure de l'établissement ;
- la part des dépenses de structure **varie fortement selon les DIR**. En particulier, si l'on excepte le siège, ces dépenses sont proportionnellement plus élevées dans les inter-régions Grand Est Nord, Méditerranée, Grand Est Sud et Grand Sud Ouest. En revanche, elles sont inférieures en Centre Ile-de-France, Grand Ouest, et Rhône-Alpes-Auvergne. Hormis pour la DIR CIF, il s'agit des inter-régions qui couvrent des territoires parmi les plus importants⁴.

III. COÛT COMPLET PAR OPERATION ET PAR HECTARE

A. Selon une reconstitution des charges indirectes au prorata des jours agents, le coût complet de l'activité que finance la RAP (hors FNAP) ne s'élève qu'à 17,5 M€ pour 2004

Afin d'estimer le coût complet des opérations de diagnostic et de fouille, l'ensemble des charges indirectes constatées en 2004 a été réparti sur chacun des axes opérationnels (diagnostics et fouilles 2001 et 2003, opérations AFAN), au prorata des jours/hommes affectés en 2004 à ces différents axes⁵, selon la clé de répartition suivante :

Clef de ventilation des dépenses	Diagnostics		Fouilles		AFAN	Total
	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003		
Nb de j/h	34 855	30 924	78 444	49 968	21 703	215 894
% par axe	16,1%	14,3%	36,3%	23,1%	10,1%	100%

Source : DAF INRAP.

Les charges indirectes regroupent les dépenses de structure, les charges non affectées, les charges de prestations et de recherche. L'ensemble des charges reventilées est retracée dans le tableau ci-dessous :

Année 2004	Diagnostics				Fouilles				AFAN	%	Total	%
	Loi 2001	%	Loi 2003	%	Loi 2001	%	Loi 2003	%				
Ch. directes												
Dép. de personnel	9 873 245	47%	6 113 095	35%	13 173 123	42%	8 837 987	43%	4 657 732	51%	42 655 182	43%
Dép. de fonction.	4 714 258	23%	5 760 719	33%	4 140 166	13%	2 779 243	14%	665 622	7%	18 060 008	18%
Ch. indirectes												
Dép. de structure	4 440 135	21%	3 939 370	23%	9 992 883	32%	6 365 361	31%	2 764 718	30%	27 502 467	28%
Ch. non affectées	1 261 355	6%	1 119 098	6%	2 838 782	9%	1 808 274	9%	785 402	9%	7 812 911	8%
Autres, prestations	472 300	2%	419 034	2%	1 062 950	3%	677 088	3%	294 085	3%	2 925 457	3%
Dép. de recherche	92 677	0%	82 224	1%	208 576	1%	132 861	1%	57 706	1%	574 044	1%
Total	20 853 970	100%	17 433 540	100%	31 416 480	100%	20 600 814	100%	9 225 265	100%	99 530 069	100%
%	21%		17,5%		31,6%		20,7%		9,3%		100%	

Source : mission.

⁴ Les territoires couverts par les différentes DIR sont, par ordre décroissant d'importance : GSO (129 397 km², hors DOM), GO (89 113 km²), RAA (69 707 km²), MED (67 457 km²), GES (56 094 km²), CIF (51 163 km²), GEN (49 145 km²), NP (31 814 km²).

⁵ En l'absence de distinction dans le logiciel de gestion, les opérations AFAN ne peuvent être ventilées entre diagnostics et fouilles.

Ces résultats appellent les observations suivantes :

- les dépenses relatives aux diagnostics effectués dans le cadre de la loi de 2003, ne représentent que 17,4 M€. Ce montant représente le périmètre des charges que la RAP doit permettre de financer, des sources de financement différentes étant prévues pour couvrir les autres dépenses ;
- le total des dépenses engendrées par les **opérations de diagnostics** relatifs à la **loi de 2001** représente **20,8 M€**, pour un chiffre d'affaires de 11,1 M€, soit un **déficit de 46 %** des charges totales de l'activité (9,7 M€) ;
- le total des dépenses générées par les **opérations de fouilles** s'élève à **52 M€**, soit près de la moitié du total des dépenses de l'INRAP. Le chiffre d'affaires correspondant s'élevant à 37,1 M€ (14,3 M€ pour les fouilles de la loi de 2001 et 22,8 M€ pour les fouilles de la loi de 2003), le **déficit** est de 14,9 M€, soit **29 %** des charges de cette activité⁶ ;
- les **opérations AFAN** ont représenté un coût complet de **9,2 M€** en 2004, pour un chiffre d'affaires de 8,4 M€.

Concernant la répartition des natures de charges par axe, on peut noter que :

- la part des dépenses de fonctionnement est supérieure pour les diagnostics (entre 23 % et 33% contre 13 % et 14% pour les fouilles). Selon les agents rencontrés par la mission, ce phénomène provient, d'une part, du nombre élevé de diagnostics et, d'autre part, des charges fixes incompressibles occasionnées par chacun d'entre eux. La réalisation d'économies d'échelles serait donc plus difficile pour ce type d'opération que pour les fouilles ;
- les dépenses de personnel sont proportionnellement moins importantes pour les diagnostics relatifs au régime de la loi de 2003 que pour ceux du régime antérieur. Ce constat est cohérent avec les résultats montrant une réduction du nombre de jours agent par opération (v. annexe II).

⁶ Le déficit est de 17,1 M€, soit 54 % des charges pour les fouilles de la loi de 2001, tandis que les fouilles de la loi de 2003 sont bénéficiaires de 2,2 M€, soit 11 % des charges.

B. Le coût complet moyen d'un diagnostic est d'environ 15 000 € et le coût d'une fouille d'environ 90 000 €

Le calcul du coût complet par opération, tel qu'il découle de la répartition des dépenses par axe et du nombre d'opérations achevées au cours de la période, est présenté ci-dessous. Le premier tableau retrace le nombre d'opérations achevées en 2004 :

Année 2004 (nb opérations)	Diagnostics		Fouilles		Total (hors AFAN)	
Loi 2001	1 123		367		1 490	
Loi 2003	1 277		215		1 492	
Total	2 400		582		2 982	
Pourcentage	80,4%		19,6%		100%	
DIR	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003	AFAN	Total
CIF	267	247	93	52	62	721
GEN	154	211	47	32	0	444
GES	74	88	32	15	0	209
GO	116	163	57	29	18	383
GSO	128	168	36	37	0	369
MED	142	117	28	15	2	302
NP	139	132	40	27	24	338
RAA	103	151	34	8	15	311
Total par axe	1 123	1 277	367	215	121	3 103

Source : DG INRAP.

Le coût complet moyen par opération et par DIR est présenté dans le tableau ci-dessous :

Année 2004		Diagnostics		Fouilles		AFAN	Total
		Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003		
CIF	Dépenses (€)	5 408 690	4 289 607	8 964 694	5 211 221	943 652	24 817 865
	Nombre d'opérations	267	247	93	52	62	721
	Coût moyen	20 257 €	17 367 €	96 395 €	100 216 €	15 220 €	34 421 €
GEN	Dépenses (€)	1 199 604	1 413 896	2 480 670	2 675 286	-	1 265 429
	Nombre d'opérations	154	211	47	32	0	444
	Coût moyen	7 790 €	6 701 €	52 780 €	83 603 €	-	2 850 €
GES	Dépenses (€)	980 026	1 507 479	3 274 052	1 638 814	-	7 526 191
	Nombre d'opérations	74	88	32	15	0	209
	Coût moyen	13 244 €	17 130 €	102 314 €	109 254 €	-	36 010 €
GO	Dépenses (€)	3 157 263	3 188 595	5 539 656	2 419 672	372 360	14 677 546
	Nombre d'opérations	116	163	57	29	18	383
	Coût moyen	27 218 €	19 562 €	97 187 €	83 437 €	20 687 €	38 323 €
GSO	Dépenses (€)	2 550 580	2 040 227	2 712 557	4 836 458	-	14 143 171
	Nombre d'opérations	128	168	36	37	0	369
	Coût moyen	19 926 €	12 144 €	75 349 €	130 715 €	-	38 328 €
MED	Dépenses (€)	3 486 331	1 985 543	3 782 281	1 329 191	936 851	11 520 198
	Nombre d'opérations	142	117	28	15	2	304
	Coût moyen	24 552 €	16 970 €	135 081 €	88 613 €	468 426 €	37 895 €
NP	Dépenses (€)	2 354 934	1 413 896	1 964 832	1 804 138	1 324 514	8 862 313
	Nombre d'opérations	139	132	40	27	24	362
	Coût moyen	16 942 €	10 711 €	49 121 €	66 820 €	55 188 €	24 482 €
RAA	Dépenses (€)	1 716 541	1 594 297	2 697 739	686 034	1 399 326	8 093 937
	Nombre d'opérations	103	151	34	8	15	311
	Coût moyen	16 665 €	10 558 €	79 345 €	85 754 €	93 288 €	26 026 €
Total des dépenses (€)		20 853 970	17 433 540	31 416 480	20 600 814	9 225 265	99 530 069
Nombre d'opérations		1 123	1 277	367	215	121	3 103
Coût moyen par opération		18 570 €	13 652 €	85 603 €	95 818 €	76 242 €	32 075 €

Source : données DIR, calcul mission.

Ces résultats appellent les remarques suivantes :

- le **coût moyen d'une fouille** est de **85 603 €** pour celles qui s'inscrivent dans le régime de la **loi 2001** et de **95 800 M€** pour la **loi de 2003**. Le coût moyen par opération est donc 4,6 fois plus élevé que celui d'un diagnostic dans le premier cas et sept fois plus élevé dans le second. En effet, le coût moyen d'un diagnostic s'élève à **18 570 €** dans le régime de la **loi de 2001** et à **13 652 €** pour la **loi de 2003** ;
- on observe une baisse de 26 % du coût moyen des diagnostics entre le régime de la loi de 2001 et celui de la loi de 2003, alors qu'une tendance inverse est constatée pour les fouilles, dont le coût présente un écart de 12 % selon le régime applicable. Cette évolution est très significative dans certaines régions (GO, GSO, MED, NP RAA). Ces résultats sont analysés ci-dessous avec les coûts moyens par hectare.

Le coût des opérations AFAN est peu significatif en raison de l'absence de répartition entre diagnostics et fouilles.

C. Le coût complet moyen d'un hectare sondé est de 2 800 € et celui d'un hectare fouillé est de 162 000 €

Le calcul du coût complet par type d'opération et par hectare est présenté ci-dessous. Le premier tableau retrace le nombre d'hectare couverts par les chantiers réalisés en 2004 :

Année 2004 (nb d'hectares)	Diagnostics		Fouilles		Total (hors AFAN)
Loi 2001	5 994		134,6		6 129
Loi 2003	8 038		207,6		8 246
Total	14 032		342,2		14 374
<i>Pourcentage</i>	97,6%		2,4%		100%
DIR	Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003	Total
CIF	549	352	64,0	49,0	1 014
GEN	699	915	0,1	37,4	1 652
GES	331	415	0,0	24,4	770
GO	1 975	1 950	59,8	33,8	4 019
GSO	769	3 053	0,4	17,9	3 840
MED	628	536	2,2	10,1	1 176
NP	764	597	3,0	44,0	1 408
RAA	279	220	7,3	1,1	507
Total (ha)	5 994	8 038	136,8	217,7	14 386

Source : données DIR, calcul mission.

Le **coût complet moyen par hectare** est retracé, pour chaque DIR, dans le tableau ci-dessous :

Année 2004		Diagnostics		Fouilles		Total
		Loi 2001	Loi 2003	Loi 2001	Loi 2003	
CIF	Dépenses	5 408 690	4 289 607	8 964 694	5 211 221	23 874 212
	Surface	549	352	64	49	1 014
	Coût moyen	9 852	12 186	140 073	106 351	23 545
GEN	Dépenses	1 199 604	1 413 896	2 480 670	2 675 286	7 769 456
	Surface	699	915	0	37	1 652
	Coût moyen	1 716	1 545	20 672 250	71 532	4 704
GES	Dépenses	980 026	1 507 479	3 274 052	1 638 814	7 400 370
	Surface	331	415	0	24	770
	Coût moyen	2 961	3 632	- €	67 302	9 607
GO	Dépenses	3 157 263	3 188 595	5 539 656	2 419 672	14 305 185
	Surface	1 975	1 950	60	34	4 019
	Coût moyen	1 599	1 635	92 667	71 546	3 560
GSO	Dépenses	2 550 580	2 040 227	2 712 557	4 836 458	12 139 823
	Surface	769	3 053	0	18	3 840
	Coût moyen	3 317	668	6 615 993	270 344	3 161
MED	Dépenses	3 486 331	1 985 543	3 782 281	1 329 191	10 583 346
	Surface	628	536	2	10	1 176
	Coût moyen	5 551	3 704	1 661 957	130 771	8 996
NP	Dépenses	2 354 934	1 413 896	1 964 832	1 804 138	7 537 799
	Surface	764	597	3	44	1 408
	Coût moyen	3 082	2 368	654 944	41 003	5 354
RAA	Dépenses	1 716 541	1 594 297	2 697 739	686 034	6 694 611
	Surface	279	220	7	1	507
	Coût moyen	6 152	7 247	369 048	618 049	13 193
Total des dépenses		20 853 970	17 433 540	31 416 480	20 600 814	90 304 804
Total des surfaces		5 994	8 038	137	218	14 386
Coût moyen à l'hectare (€)		3 479	2 169	229 317	94 499	6 277

Source : données DIR, calcul mission.

Ces résultats appellent les remarques suivantes :

- le **coût moyen des fouilles** s'inscrivant dans le régime de la **loi de 2001** est de **233 372 € à l'hectare** et de **99 248 € à l'hectare** pour la **loi de 2003**. Le rapport au coût moyen à l'hectare des diagnostics est de 67 dans le premier cas et de 45 dans le second. En effet, le **coût moyen à l'hectare d'un diagnostic** est de **3 479 €** dans le premier cas et de **2 169 €** dans le second ;
- le **coût moyen des diagnostics à l'hectare a diminué de 37%** entre ceux qui sont effectués dans le cadre du régime de la **loi de 2001** et ceux qui relèvent du régime de la **loi de 2003**. Cette évolution est très sensible dans certaines régions (GSO, MED NP), mais n'est pas observée dans d'autres (CIF, GES, RAA) ;
- le coût moyen des fouilles à l'hectare présente une diminution encore plus significative de 57% entre les deux régimes législatifs. La baisse de coût moyen à l'hectare est observée dans l'ensemble des DIR, hormis la DIR RAA ;

- on constate une **augmentation de 34 % du nombre d'hectares sondés** et une **augmentation de 52 % du nombre d'hectares fouillés** entre les opérations relevant de la loi de 2001 et celles qui relèvent du régime de la loi 2003. Comme les opérations 2001 et 2003 sont conduites en parallèle tout au long de l'année, on peut en conclure que l'INRAP, sous l'effet de l'augmentation des surfaces visées par les prescriptions a diminué le nombre de jours agent affectés par hectare sur les diagnostics du régime de la loi de 2003. Ce résultat est convergent avec les conclusions tirées de l'analyse des ratios d'effectifs employés, qui sont présentées au II de l'annexe II.

ANNEXE II

LES EFFECTIFS ET L'ACTIVITÉ DE L'INRAP

SOMMAIRE DE L'ANNEXE II

I.	LES EFFECTIFS DE L'INRAP	1
A.	LES EMPLOIS INSCRITS AU BUDGET ONT CRU DE 10,5% ENTRE 2002 ET 2005	1
B.	LE NOMBRE D'EMPLOIS REMUNERES A CRU DE 16,2 % ENTRE 2001 ET 2005	1
C.	PLUS DE 80 % DES AGENTS PERMANENTS DE L'INRAP PROVIENNENT DE L'AFAN	2
D.	LES AGENTS EN CDI CONSTITUENT 80 % DES EFFECTIFS REMUNERES	2
1.	<i>Les CDI sont pour 85% d'entre eux des agents opérationnels, mais ces derniers consacrent 13 % de leur activité aux fonctions support</i>	2
2.	<i>Le nombre de CDI a augmenté de 50 agents en 2005</i>	3
E.	LES EFFECTIFS CDD AUGMENTENT DEPUIS 2003, MAIS TRES INEGALEMENT SELON LES DIR..	3
1.	<i>Après une diminution en 2003, le nombre d'agents en CDD a dépassé le plafond d'emplois autorisés par le BP 2005 avec 351 ETP à la fin août 2005</i>	3
2.	<i>La proportion d'agents en CDD varie fortement selon les DIR</i>	5
II.	REPARTITION DE L'ACTIVITE DES AGENTS DE L'INRAP	5
A.	REPARTITION DES JOURS AGENT PAR AXE.....	5
1.	<i>L'INRAP a consacré en 2004 près des deux tiers de son activité aux opérations dont le fait générateur est antérieur à loi de 2003</i>	5
2.	<i>La part de l'activité opérationnelle est de 75 % en 2004 et 2005</i>	6
3.	<i>Les CDD, dont la proportion s'accroît, sont essentiellement affectés aux activités opérationnelles</i>	7
B.	LE NOMBRE DE JOURS D'ACTIVITE PAR AGENT A TEMPS PLEIN EST SUPERIEUR POUR LES CDD	8
C.	NOMBRE D'AGENTS EMPLOYES PAR OPERATION ET PAR HECTARE.....	9
1.	<i>Le nombre moyen de jours agent par opération a baissé pour les diagnostics du régime de la loi de 2003, mais il a augmenté pour les fouilles</i>	9
2.	<i>Le nombre de jours agent par hectare doit être harmonisé entre les DIR.....</i>	9
III.	ELABORATION DES RAPPORTS D'OPERATION	11
A.	LE NOMBRE DE RAPPORTS DE DIAGNOSTICS ET DE FOUILLES NON RENDUS EST ANORMALEMENT ELEVE	11
B.	LES DELAIS DE REMISE DES RAPPORTS DIMINUENT MAIS DEMEURENT TROP ELEVES DANS ENVIRON 30% DES CAS POUR LES DIAGNOSTICS ET POUR PRES DE 60% DES CAS POUR LES FOUILLES	

I. LES EFFECTIFS DE L'INRAP

A. Les emplois inscrits au budget ont crû de 10,5% entre 2002 et 2005

Le plafond d'effectifs inscrit au budget primitif augmente chaque année, comme il est montré dans le tableau suivant. Depuis la création de l'INRAP, les effectifs autorisés ont crû de 10,5 % entre 2002 et 2005 et la part des CDD est passée de 10 % à 20 %.

Emplois inscrits au BP	2002	2003	2004	2005
Nombre de CDI en ETP	1 428	1 411	1 405	1 410
Nombre de CDD en ETP	157	183	355	343
Total des effectifs budgétaires	1 585	1 594	1 760	1 753

Source : INRAP.

L'augmentation du plafond d'effectifs autorisés de quarante équivalents temps plein (ETP) en contrat à durée déterminée (CDD), prévue dans le projet de décision modificative pour la fin de l'année 2005, devrait porter ce plafond à **1 793 ETP**.

B. Le nombre d'emplois rémunérés a crû de 16,2 % entre 2001 et 2005

Les effectifs de l'INRAP sont recensés à partir de deux sources :

- le logiciel de gestion de l'activité opérationnelle (IP) qui recense, par agent et par DIR, le nombre de jours/hommes consacrés aux différents types d'activités de l'établissement ;
- la liste des agents de la direction des ressources humaines (DRH). La dernière mise à jour de cette base date du 30 avril 2005.

Les incohérences entre les catégories utilisées par les deux bases de données expliquent que l'effectif total de l'INRAP diverge en fonction de la source utilisée¹. Par ailleurs, le défaut de mise à jour de la base de données de la DRH ne permet pas de suivi précis des effectifs et de la masse salariale.

Toutefois, toutes les sources d'informations révèlent une **augmentation constante des effectifs de l'établissement**, qu'il s'agisse des agents permanents (CDI) ou des agents non permanents (CDD). Ainsi, **les agents de l'AFAN étaient 1 498 en moyenne annuelle au 31/12/01**, se répartissant entre 1 291 CDI et 207 CDD. **En 2005**, le nombre d'ETP rémunérés s'élève à 1 390 pour les CDI et à 351 pour les CDD, soit un total de **1741 ETP**. Cela représente une augmentation de 16,2 % entre 2001 et 2005. Le nombre de 1 390 ETP en CDI fourni par le logiciel de gestion opérationnelle ne semble cependant pas intégrer l'augmentation nette du nombre de postes d'agents permanents en 2005 (v. *infra* au I. D. 2.). En effet, ce chiffre de 1 390 ETP correspond à un effectif qui est passé, selon les données fournies par la direction des ressources humaines, de 1 428 agents au 31/12/04 à 1 431 agents au 31/08/04, qui ne fait pas apparaître les créations de poste de 2005.

¹ Ces incohérences sont relevées par le rapport d'information parlementaire remis en juin 2005 par le sénateur Yann Gaillard (rapport n°440 de la Commission des finances du Sénat).

C. Plus de 80 % des agents permanents de l'INRAP proviennent de l'AFAN

Le pourcentage d'agents en CDI employés avant la création de l'INRAP est présentée dans le tableau ci-dessous.

Données 2005 sur l'ensemble des personnels CDI	
Pourcentage d'agents recrutés avant 2001	81,2%
Pourcentage d'agents recrutés après 2001	18,8%

Source : mission.

On observe que **plus des quatre cinquièmes des effectifs permanents de l'INRAP étaient employés par l'AFAN**. Le renouvellement des personnels a donc été faible lors de la création de l'INRAP. La majorité des effectifs nouveaux provient de l'augmentation nette du nombre d'emplois intervenue depuis 2002 et non du renouvellement des personnels en place.

L'**âge moyen** des agents demeure cependant peu élevé, puisqu'il s'élève à 41 ans pour les CDI et 31 ans pour les CDD.

D. Les agents en CDI constituent 80 % des effectifs rémunérés

1. Les CDI sont pour 85% d'entre eux des agents opérationnels, mais ces derniers consacrent 13 % de leur activité aux fonctions support

Le recensement des agents en CDI obéit à une double distinction :

- d'une part, entre les agents qui appartiennent à la **filière scientifique et technique** et ceux qui appartiennent à la **filière administrative**. Cette distinction s'avère cependant peu utile à l'analyse de l'activité ;
- d'autre part, entre les **agents fonctionnels**, qui travaillent au siège de l'établissement et de chaque DIR, et les **agents opérationnels**, qui sont affectées aux opérations de diagnostics et de fouilles.

La répartition des agents selon ces deux catégories figure dans le tableau suivant :

	Résultats au 31/12/04					Résultats au 31/08/05				
	Opérationnels	%	Fonctionnels	%	Total	Opérationnels	%	Fonctionnels	%	Total
CIF	240	94%	16	6%	256	245	94%	15	6%	260
GEN	112	88%	16	13%	128	113	87%	17	13%	130
GES	95	89%	12	11%	107	95	89%	12	11%	107
GO	185	91%	18	9%	203	186	90%	20	10%	206
GSO	181	91%	19	10%	200	177	91%	18	9%	195
MED	142	91%	14	9%	156	141	91%	14	9%	155
NP	130	89%	16	11%	146	134	89%	17	11%	151
RAA	121	87%	18	13%	139	114	86%	18	14%	132
Siege :	0	0%	93	100%	93	0	0%	95	100%	95
- Agence compt.			12					11		
- Service com.			14					14		
- DAF			24					24		
- DG			8					9		
- DRH			22					22		
- Dir. SI			6					8		
- Dir. sc. tech.			7					7		
Total	1 206	84,4%	222	15,6%	1 428	1205	84,3%	226	15,7%	1 431

Source : INRAP – Logiciel IP.

On constate que le pourcentage d'agents fonctionnels est stable pour l'ensemble de l'établissement entre 2004 et 2005. Elle varie cependant selon les DIR, passant de 6 % pour la DIR CIF à 14 % pour la DIR RAA. **Le taux d'emplois fonctionnels est moins élevé dans les grandes inter-régions**, telles que les DIR Centre-Ile-de-France, Grand Ouest et Grand Sud Ouest ce qui révèle l'existence d'**économies d'échelle sur les fonctions support**.

Cependant, ces résultats ne reflètent pas entièrement la répartition réelle entre agents opérationnels et fonctionnels. En effet, les agents opérationnels peuvent être amenés à effectuer des tâches appartenant à la catégorie des tâches « fonctionnelles »². Cette situation n'est pas rare, puisqu'elle représente un total de 22 025 jours d'activité en 2004, pour les seuls CDI. Au total, **13% du total de l'activité des agents permanents « opérationnels » sont consacrés aux fonctions support et 44% de l'activité fonctionnelle de l'INRAP sont réalisés par les CDI « opérationnels »**. du volume des emplois « fonctionnels » occupés par les DCI. Au total, **la part du temps total d'activité consacré aux fonctions support est de 22 %** (v. II. *infra*).

Au total, une clarification des notions relatives aux catégories de postes, ainsi qu'un suivi rigoureux des temps de travail consacrés aux différentes activités est indispensable pour permettre à la direction générale de présenter au conseil d'administration et aux tutelles, un bilan précis et régulier de la répartition des moyens humains entre les grandes catégories d'activités de l'établissement.

2. Le nombre de CDI a augmenté de 50 agents en 2005

Dans le cadre de ce plan de recrutement décidé à la fin de l'année 2004, le flux net d'entrées d'agents en CDI en 2005 s'élève à 50 agents. Le logiciel de gestion IP ne semble pas encore avoir intégré tous ces recrutements pour 2005.

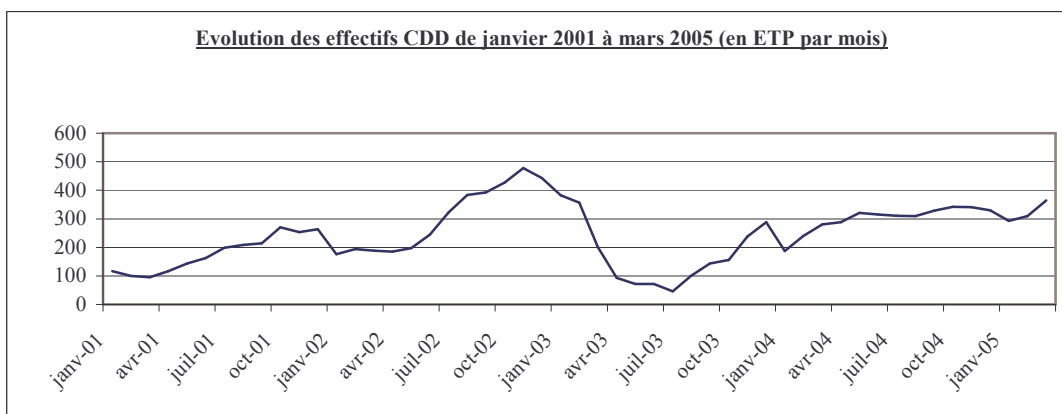
Sur 66 recrutements intervenus entre janvier et août 2005, **70 %**, soit 46 agents, **ont concerné la filière scientifique et technique** (responsables de diagnostics, techniciens de fouilles, responsables de secteur ou topographes), et 30 %, soit vingt agents, la filière administrative. Quatre requalifications d'emplois en CDI ont également été effectuées.

E. Les effectifs CDD augmentent depuis 2003, mais très inégalement selon les DIR

1. Après une diminution en 2003, le nombre d'agents en CDD a dépassé le plafond d'emplois autorisés par le BP 2005 avec 351 ETP à la fin août 2005

L'évolution du nombre d'agents employé en CDD par l'AFAN et l'INRAP depuis janvier 2001 est illustrée par le graphique ci-dessous.

² Il peut s'agir notamment de tâches d'archivage, de remplacements d'agents fonctionnels, d'affectations temporaires entre deux opérations, d'activités réalisées par des agents déclarés provisoirement ou définitivement inaptes au terrain pour raisons médicales, de femmes enceintes avant congé de maternité, ou encore d'activités de remplacement en cas d'impossibilité d'intervention sur le terrain pour mauvaises conditions météorologiques.



Source : DRH INRAP.

Le nombre le plus élevé de CDD a été atteint en novembre 2002. L'INRAP employait à cette date 477 équivalents temps plein (ETP) non permanents. Ce chiffre a fortement baissé entre janvier et juillet 2003 pour atteindre 46 ETP. Depuis lors, le nombre de CDD a augmenté à nouveau, sans toutefois retrouver le niveau atteint en 2002.

Le détail mensuels des agents en CDD est présenté, par DIR, dans les tableaux et les graphiques ci-dessous.

Nb de CDD (en ETP)	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	Moyenne 2004
CIF	19	49	79	87	109	118	116	114	124	137	146	134	103
GEN	22	24	22	23	25	31	38	39	40	41	43	40	32
GES	17	24	31	40	35	25	33	36	44	35	27	33	32
GO	22	26	24	24	27	22	23	24	28	31	31	32	26
GSO	53	51	48	38	52	45	28	28	35	41	31	30	40
MED	29	35	38	34	25	27	32	29	29	28	33	35	31
NP	11	12	15	15	13	12	9	9	7	11	12	13	12
RAA	1	4	10	14	20	22	18	12	9	9	10	6	11
SIEGE	11	13	13	11	13	14	14	18	14	10	9	8	12
TGV	1	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	1	1
Total	187	240	280	288	320	315	311	310	328	342	340	329	299

Source : DAF INRAP.

Nb de CDD (en ETP)	J	F	M	A	M	J	J	A	Moyenne 2005
CIF	121	135	182	187	178	164	161	163	161
GEN	34	36	39	37	40	46	48	54	42
GES	29	31	32	34	39	36	28	24	32
GO	25	23	22	20	22	23	24	29	24
GSO	31	30	31	27	28	37	38	26	31
MED	26	24	27	29	28	33	34	34	29
NP	13	14	16	16	15	14	11	15	14
RAA	2	2	3	3	4	3	3	3	3
SIEGE	11	11	11	11	11	16	25	25	15
TGV	2	2	1	-	-	-	-	-	1
Total	292	308	362	363	363	372	371	373	351

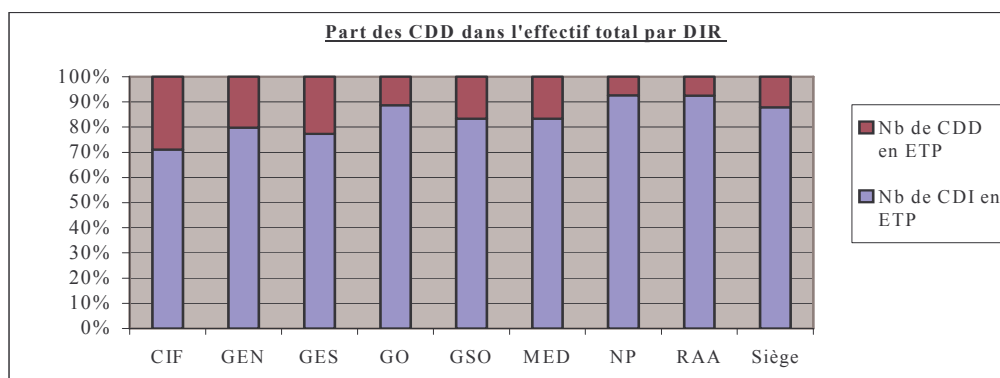
Source : DAF INRAP.

L'emploi d'agents non permanents est fortement concentré : la DIR CIF employait à elle seule 35 % des agents en CDD en 2004 et 48 % en moyenne sur les huit premiers mois de 2005. Ces résultats confirment que les grands chantiers de linéaires, tels que les tracés autoroutiers dans la région Centre, engendrent un recours important à ce type de contrat.

On observe que l'effectif moyen des CDD s'élève à **351 ETP en moyenne** sur les premiers huit mois de 2005. **Ce résultat révèle un dépassement du montant de 343 ETP mentionné dans le budget primitif de l'INRAP**, mais est inférieur au montant prévu par le projet de décision modificative, qui s'élève à 383 ETP.

2. La proportion d'agents en CDD varie fortement selon les DIR

Le graphique ci-dessous présente, pour chaque DIR, la part des agents non permanents dans l'ensemble de l'effectif.



Source : données INRAP, calcul mission.

Les résultats par DIR sont retracés dans le tableau ci-dessous.

Année 2004	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Siège	Total
% CDD	29%	20%	23%	11%	17%	17%	7%	7%	12%	17%

Source : données INRAP, calcul mission.

On observe que la part des agents en CDD sur l'ensemble de l'effectif varie de façon sensible entre les DIR. Ce phénomène provient en partie des fluctuations d'activité engendrées par les grands chantiers de linéaires, qui donnent plus fréquemment lieu à l'emploi d'agents non permanents.

II. REPARTITION DE L'ACTIVITE DES AGENTS DE L'INRAP

A. Répartition des jours agent par axe

1. L'INRAP a consacré en 2004 près des deux tiers de son activité aux opérations dont le fait générateur est antérieur à loi de 2003

Le tableau ci-dessous détaille, par DIR, le pourcentage de jours/hommes affectés en 2004 aux différents axes opérationnels.

Opérations 2004	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total par axe
AFAN	4%	22%	2%	3%	15%	9%	16%	19%	10%
Diagnostics loi de 2001	17%	9%	10%	16%	13%	24%	21%	16%	16%
Fouilles loi de 2001	41%	28%	48%	42%	21%	39%	26%	38%	36%
Sous-total	62%	59%	60%	61%	49%	72%	63%	73%	62%
Diagnostics loi de 2003	14%	11%	16%	17%	11%	14%	13%	16%	14%
Fouilles loi de 2003	23%	29%	23%	18%	37%	13%	23%	9%	23%
Prestations	1%	1%	3%	4%	2%	1%	0%	2%	2%
Total par DIR	25%	10%	8%	15%	15%	11%	9%	8%	

Source : INRAP – Logiciel IP.

Ce tableau met en évidence que **62 % de l'activité opérationnelle de l'INRAP ont été consacrés aux opérations AFAN et aux opérations relatives à la loi de 2001**, c'est-à-dire à des opérations dont les faits générateurs sont antérieurs au 1^{er} novembre 2003. Ce résultat, qui révèle l'importance du décalage temporel entre la prescription et l'achèvement du chantier, permet d'expliquer une grande partie des délais constatés sur les opérations de la loi de 2003.

On peut donc observer que **le volume important de prescriptions émises entre 2002 et 2003 est un facteur significatif de retard pour les opérations plus récentes**. Par ailleurs, les opérations AFAN occupaient encore 10% du nombre total de jours/hommes opérationnels en 2004.

De fortes disparités sont toutefois à constater selon les inter-régions. La part des chantiers qui s'inscrivaient dans le cadre de l'AFAN et de la loi de 2001 varie entre 49 % pour la DIR Grand Sud Ouest et 72 % pour la DIR Méditerranée et 73 % pour la DIR Rhône-Alpes-Auvergne.

L'activité a été réorientée en 2005 en faveur des opérations relatives au régime de la loi de 2003. Sur les huit premiers mois de 2005, ces opérations ont en effet mobilisé 80 % des effectifs opérationnels.

2. La part de l'activité opérationnelle est de 75 % en 2004 et 2005

Pour faire apparaître la part de l'activité consacrée aux diagnostics, aux fouilles, aux fonctions support et à la recherche, le nombre total de jours/hommes a été réparti entre :

- le bloc opérationnel (AFAN, loi de 2001, diagnostics loi de 2003, fouilles loi de 2003, activités opérationnelles non affectées) ;
- les fonctions support, qui correspond à l'activité des agents fonctionnels et d'une partie des agents opérationnels (v. *supra*) ;
- les activités scientifiques hors diagnostics, fouilles et prestations diverses, qui regroupent les actions collectives de recherche, les fouilles programmées, les missions à l'étranger, les travaux de publication ou de valorisation ;
- la catégorie résiduelle des prestations, qui regroupe les activités effectuées contre rémunération, comme par exemple les missions d'expertise.

La répartition des jours d'activité par agent CDI figure dans les tableaux ci-dessous, pour chaque DIR.

Année 2004 – Agents permanents	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Siège	Total
Nb j/h opérationnels	34 864	15 314	12 109	27 848	25 191	18 435	18 764	16 736	0	176 612
Part de l'activité opérationnelle	79%	73%	76%	82%	78%	73%	80%	81%	0%	76%
Nb de j/h consacrés à la structure	8 118	5 116	3 424	4 586	6 113	6 453	4 386	3 672	15 521	52 043
Part des fonctions support	19%	25%	21%	14%	19%	26%	18%	18%	100%	22%
Nb de j/h consacrés aux activités « scientifiques »	585	11	0	514	209	0	99	9	0	1 427
Part des activités scientifiques	1%	0%	0%	2%	1%	0%	1%	0%	0%	1%
Nb de j/h consacrés aux prestations	289	182	440	1 085	540	237	107	198	0	3 078
Pourcentage de l'activité de prestation	1%	1%	3%	2%	2%	1%	1%	1%	0%	1%
Total annuel de journées / hommes	43 857	20 860	15 973	34 033	32 054	25 154	23 357	20 615	15 521	231 685
% de jours / hommes par DIR	19%	9%	7%	14,5%	14%	11%	10%	9%	6,5%	100%

Source : INRAP – Logiciel IP.

Année 2005 (8 mois)	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Siège	Total
Nb j/h opérationnels	25 323	11 628	7 996	18 909	18 104	12 726	13 002	10 167	0	120 321
Part de l'activité opérationnelle	81%	76%	69%	81%	80%	74%	81%	78%	0%	76%
Nb de j/h consacrés à la structure	5 348	3 361	3 288	3 305	4 002	4 414	2 685	2 714	10 471	35 626
Part des fonctions support	17%	22%	28%	14%	18%	25%	17%	21%	100%	22%
Nb de j/h consacrés aux activités « scientifiques »	445	30	60	318	58	0	87	31	0	1 029
Part des activités « scientifiques »	2%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%
Nb de j/h consacrés aux prestations	129	66	300	805	372	154	191	176	0	2 194
Pourcentage de l'activité de prestation	0%	1%	2%	3%	2%	1%	1%	1%	0%	1%
Total annuel de journées / hommes	31 244	15 214	11 645	23 338	22 536	17 294	15 967	49 365	10 4725	160 758
% de jours / hommes par DIR	20%	9,5%	7%	15%	14%	11%	10%	8%	6,5%	100%

Source : INRAP – Logiciel IP.

Ces tableaux appellent plusieurs types d'observations :

- la part d'activité opérationnelle, de l'activité « scientifique » et des prestations est stable entre 2004 et 2005. On peut toutefois noter que la part des activités opérationnelles a augmenté dans cinq inter-régions sur huit (CIF, GEN, GSO, MED, NP) ;
- plus des trois quarts de l'activité sont consacrés aux diagnostics et aux fouilles ;
- le **poids des fonctions support est élevé** (22% en moyenne). Le fait que 15 % seulement des agents appartiennent à la catégorie des « agents fonctionnels » montre qu'une part importante de cette activité est réalisée par les agents opérationnels ;
- la part de jours/hommes consacrée aux activités scientifiques, autres que les diagnostics et les fouilles, est faible (moins de 1% du total). Elle est systématiquement inférieure aux prévisions faites en début d'année, comme le montrent les écarts entre jours / hommes programmés dans le budget et jours / homme constatés en fin d'année, présentés dans le tableau suivant :

Activité « scientifique »	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Siège	Total
Jours programmés en 2004	1 813	1 138	1 123	1 131	2 283	1 763	1 881	2 020	60	12 312
Jours réalisés en 2004	585	11,5	0	514	209,5	0	99	178,5	7,5	1 488
Ecart en j/h 2004	-1 228	-1 126,5	-1 123	-617	-2 073,5	-1 763	-1 782	-1 841,5	-52,5	-10 824
<i>Ecart en %</i>	<i>-62%</i>	<i>-98%</i>	<i>-100%</i>	<i>-54%</i>	<i>-90%</i>	<i>-100%</i>	<i>-95%</i>	<i>-91%</i>	<i>-87%</i>	<i>-88%</i>
Jours programmés en 2005	2 340	1 107	1 313	1 054	2 027	1 888	1 933	1 308	5	12 975*
Jours réalisés en 2005 (proj. 12 mois*)	667	45	90	477	87	1 30,5	46,5	193	46,5	1 557*
Ecart en j/h 2005	-1 673	-1 062	-1 223	-577	-1 940	-1 757,5	-1 886,5	-1 115	+41,5	-11 418*
<i>Ecart en %</i>	<i>-71%</i>	<i>-95%</i>	<i>-93%</i>	<i>-54%</i>	<i>-95%</i>	<i>-93%</i>	<i>-97%</i>	<i>-85%</i>	<i>+830%</i>	<i>-88%*</i>

Source : données DAF, calculs mission.

3. Les CDD, dont la proportion s'accroît, sont essentiellement affectés aux activités opérationnelles

Les deux tableaux ci-dessous retracent, pour l'année 2004 et les huit premiers mois de l'année 2005, la répartition des jours/hommes en fonction de la nature du contrat.

		CDI	CDD	Total INRAP
Année 2004	Activité opérationnelle	76%	92%	76%
	Activité fonctionnelle	22%	7%	20%
	Activité scientifique	1%	0%	1%
	Activité de prestation	1%	1%	1%
	% total de l'effectif	81%	19%	100%
Année 2005 (8 mois)	Activité opérationnelle	75%	89%	79%
	Activité fonctionnelle	22%	10%	19%
	Activité scientifique	1%	0%	1%
	Activité de prestation	1%	1%	1%
	% total de l'effectif	77%	23%	100%

Source : INRAP – Logiciel IP.

Ces résultats appellent plusieurs types de remarques :

- la répartition de l'activité entre CDI et les CDD évolue, puisque la part des CDD s'accroît et atteint près du quart de l'effectif total en fin de période ;
- les agents en CDD sont proportionnellement davantage affectés aux activités opérationnelles que les agents en CDI. Le temps consacré par les CDD à la valorisation scientifique est très faible ;
- l'INRAP a eu davantage recours aux CDD pour assurer des tâches fonctionnelles en 2005 qu'en 2004.

B. Le nombre de jours d'activité par agent à temps plein est supérieur pour les CDD

Le nombre de jours annuels d'activité opérationnelle par agent à temps plein est retracé dans les tableaux ci-dessous.

	CDI	CDD	Total INRAP
Année 2004			
Nb de jours/hommes opérationnels	176 612	50 074	224 685
Nb d'ETP opérationnels	1 129	253	1 382
Nombre de jours d'activité par ETP opérationnel	156	198	163
Année 2005 (8 mois)			
Nb de jours/hommes opérationnels	117 859	44 361	166 183
Nb d'ETP opérationnels	753	211	963
Nombre de jours d'activité par ETP opérationnel	157	211	172

Source : INRAP – Logiciel IP, calculs mission.

Le nombre moyen de jours réellement consacrés aux opérations de diagnostics et de fouilles (y compris les activités post-fouille) par un agent opérationnel en CDI a été de 156 jours en 2004. Pour les agents CDD, le résultat est de 198 jours, soit 27 % de plus. Cet écart provient notamment du temps consacré par les agents CDI aux activités support (v. *supra*).

Les résultats calculés sur les huit premiers mois de l'année 2005 montrent une hausse de 7 % du nombre de jours moyens d'activité opérationnel pour les CDD. Le résultat n'évolue en revanche pas pour les agents en CDI.

En 2004, le nombre total de jours travaillés par ETP en CDI est de 166, contre 182 pour les CDD. Les résultats sont de 173 et 211 respectivement en projection annuelle pour 2005, à partir des résultats des huit premiers mois. La moyenne par agent à temps plein est de 169 en 2004 et de 181 en projection annuelle pour 2005. L'augmentation enregistrée est de 7 %, ce qui révèle une amélioration réelle de la mobilisation des personnels.

Ce chiffre est cohérent avec les résultats fournis à la mission par la DAF pour 2003, qui font état d'un ratio de 170 à 180 jours/homme par an et par agent, toutes catégories confondues.

Le même ratio est présenté pour les agents permanents et par DIR dans le tableau suivant.

Année 2004	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total
Nb de jours/hommes opérationnels	34 865	15 314	12 109	27 848	25 192	18 435	18 765	16 737	176 612
Nb d'ETP opérationnels	222	107	96	161	164	132	123	125	1 129
Nombre de jours d'activité par ETP opérationnel	157	144	127	173	154	140	153	134	156
Année 2005 (8 mois)	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total
Nb de jours/hommes opérationnels	37 985	17 442	11 994	28 364	27 157	19 090	19 504	15 252	176 788
Nb d'ETP opérationnels	222	107	96	161	164	132	123	125	1 129
Nombre de jours d'activité par ETP opérationnel	171	164	126	176	166	145	159	122	157

Source : INRAP – Logiciel IP, calculs mission.

De fortes disparités sont observées selon les DIR. Ainsi, en 2004 comme en 2005, les résultats sont inférieurs à la moyenne pour les DIR Grand Est Sud, Méditerranée et Rhône-Alpes-Auvergne. Toutefois, on constate qu'en 2005, six inter-régions sur huit connaissent un nombre de jours d'activité par ETP plus élevé qu'en 2004.

C. Nombre d'agents employés par opération et par hectare

1. Le nombre moyen de jours agent par opération a baissé pour les diagnostics du régime de la loi de 2003, mais il a augmenté pour les fouilles

Le tableau ci-dessous présente, par DIR, le nombre moyen de jours/hommes employés pour chaque type d'opération.

Année 2004 Nb de J/H par opération	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total
AFAN (toutes op.)	36	-	-	49	-	1102	130	219	179
Diagnostics loi de 2001	34	13	22	45	33	41	28	28	31
Fouilles loi de 2001	241	132	255	243	188	337	123	198	214
Diagnostics loi de 2003	31	12	30	35	22	30	19	19	24
Fouilles loi de 2003	243	203	265	202	317	215	162	208	232

Source : INRAP – Logiciel IP, calcul mission.

Une fouille exige en moyenne entre sept et dix fois plus de jours agent qu'un diagnostic. On observe un raccourcissement de 23 % du nombre de jours agent moyen par diagnostic entre les régimes de 2001 et de 2003, alors que pour les fouilles, le nombre de jours agent nécessaires augmente de 8,5 % entre les opérations relatives à la loi de 2001 et à la loi de 2003.

2. Le nombre de jours agent par hectare doit être harmonisé entre les DIR

Le nombre moyen de jours agent ramené à l'hectare de terrain est présenté, pour chaque DIR, dans le tableau suivant. Les résultats peuvent être calculés pour les diagnostics et les fouilles des régimes de la loi de 2001 et de la loi de 2003, mais pas pour les opérations restant de l'AFAN, pour lesquelles les surfaces des chantiers n'ont pas été recensés.

Les surfaces concernées et les moyens humains consacrés aux différents types d'opérations sont mentionnés dans le tableau suivant :

Type d'opération		CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total
Diagnostics loi de 2001	Nombre de JH	9 040	2 005	1 638	5 277	4 263	5 827	3 936	2 869	34 855
	Surface en ha	549	699	331	1 975	769	628	764	279	5 994
Diagnostics loi de 2003	Nombre de JH	7 609	2 508	2 674	5 656	3 619	3 522	2 508	2 828	30 924
	Surface en ha	352	915	415	1 950	3 053	536	597	220	8 038
Fouilles loi de 2001	Nombre de JH	22 384	6 194	8 175	13 832	6 773	9 444	4 906	6 736	78 444
	Surface en ha	64,0	0,1	-	59,8	0,4	2,2	3,0	7,3	134,6
Fouilles loi de 2003	Nombre de JH	12 640	6 489	3 975	5 869	11 731	3 224	4 376	1 664	49 968
	Surface en ha	49,0	37,4	24,4	33,8	17,9	10,2	44,0	1,1	207,6

Source : INRAP – Logiciel IP

Année 2004 Nb de J/H par hectare	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total
Diagnostics loi de 2001	16	3	5	3	6	9	5	10	6
Fouilles loi de 2001	350	51 617	-	231	16 520	4 292	1 635	921	583
Diagnostics loi de 2003	22	3	6	3	1	7	4	13	4
Fouilles loi de 2003	258	174	163	174	656	317	99	1 499	241

Source : INRAP – Logiciel IP, calcul mission.

Ces résultats appellent plusieurs remarques :

- le nombre moyen de jours agent requis par hectare est près de cent fois plus élevé pour une fouille relative à la loi de 2001 que pour un diagnostic, et soixante fois plus élevé pour une fouille relative à la loi de 2003 que pour un diagnostic ;
- le nombre de jours agent requis par hectare diminue de 50 % entre les diagnostics des deux régimes législatifs et de 59 % pour les fouilles. Ce phénomène, qui provient en grande partie de l'augmentation importante des surfaces (v. tableau *supra*), montrent que **le nombre de jours agent par hectare consacrés aux opérations liées au régime de la loi de 2001 sont inutilement élevés**. En effet, ces opérations ne diffèrent de celles qui se rattachent au régime de la loi de 2003 que par la date de la prescription et de la convention d'opération, sans que les exigences scientifiques aient diminué. **Aucune raison ne justifie donc les écarts de moyens humains constatés entre les opérations relatives aux deux régimes législatifs**. Or, le tableau ci-dessus montre que le nombre de jours agent affecté aux fouilles du régime de la loi de 2003 est inférieur de 36 % au nombre de jours agents affecté aux fouilles du régime de la loi de 2001, alors que les surfaces fouillées dans le premier cas sont supérieures de 35 % aux surfaces fouillées dans le second. Au total, en l'absence de normes scientifiques reconnues concernant les moyens requis par hectare et par type de chantier³, **rien ne s'oppose à l'harmonisation des moyens humains mis à disposition par hectare. Cette harmonisation permettrait d'affecter davantage de moyens aux diagnostics et aux fouilles relatifs à la loi de 2003 et donc de réduire les délais actuellement constatés** entre la date de mise à disposition du terrain par l'aménageur et l'achèvement du chantier archéologique ;

³ Seule l'existence de telles normes permettrait de connaître le volume maximum de surfaces susceptibles d'être mises en chantier par l'INRAP à moyens constants. La progression en vue de leur établissement est par conséquent nécessaire, afin que le volume des prescriptions soit à terme ajusté au volume des moyens disponibles, y compris au sein d'autres opérateurs que l'INRAP. Il convient cependant que ces normes soient admises au plan scientifique et élaborées par accord entre l'ensemble des acteurs. Le travail indispensable de définition de normes de scientifiques et méthodologiques actuellement en cours à la DST de l'INRAP a vocation à être appliqué après approbation du ministère de la Culture.

- les **écarts constatés entre inter-régions sont très importants**. La mission n'a pas obtenu d'explications scientifiques suffisantes sur l'origine de l'ensemble de ces écarts. En tout état de cause, **ils ne doivent être acceptés par la direction scientifique et technique que dans la stricte mesure où ils reposent sur une justification scientifique dûment motivée par les DIR**, en fonction des caractéristiques morphologiques et archéologiques des territoires, ainsi que des exigences spécifiées dans les prescriptions.

Ces remarques plaident pour l'élaboration des normes scientifiques concernant les moyens requis pour les différents types de chantiers et l'harmonisation des pratiques entre inter-régions. Par ailleurs, il est important pour l'information du responsable de programme et du Parlement que ces ratios puissent faire l'objet d'une expertise scientifique, appuyée notamment sur des comparaisons avec les autres pays qui ont développé une politique d'archéologie préventive.

III. ELABORATION DES RAPPORTS D'OPERATION

A. Le nombre de rapports de diagnostics et de fouilles non rendus est anormalement élevé

Le tableau ci-dessous présente les délais moyens d'élaboration des rapports de diagnostics et de fouilles pour les opérations correspondant aux régimes d'imposition prévus par la loi de 2001 et par la loi de 2003, modifiée en 2004. Le tableau mentionne également, pour les rapports terminés, les durées d'élaboration des rapports.

INRAP	Diagnostics		Fouilles	
	Régime loi de 2001	Régime loi de 2003	Régime loi de 2001	Régime loi de 2003
% de rapports rendus	88%	86%	43,7%	33%
<i>Délai entre le début des travaux et le rapport (mois)</i>	2,7	2	14,3	7,4
<i>Délai entre la fin des travaux et le rapport (mois)</i>	1,7	1,4	9,6	6
% de rapports non rendus (au 30/09/05)	12%	14%	56,3%	67%

Source : INRAP.

Les développements suivants ne s'attachent qu'aux données quantitatives examinées par la mission, à l'exclusion de toute considération qualitative. Une évaluation de la qualité scientifique des rapports est pourtant nécessaire, comme il est évoqué dans le rapport. Les résultats constatés appellent les observations suivantes :

- on observe une **réduction des délais moyens d'élaboration des rapports**, qui passent de 1,7 à 1,4 mois pour les diagnostics et de 9,6 à 6 mois pour les fouilles. Cette mise à disposition plus rapide des résultats des opérations constitue un réel progrès ;
- la part des **rapports de diagnostics non rendus** par opération terminée se situe entre 12 % pour les diagnostics 2001 et 14 % pour les diagnostics 2003, et la part des **rapports de fouille non rendus** s'établit entre 56 % pour les fouilles 2001 et 67 % pour les fouilles 2003. Même si un taux de 100 % ne peut être atteint en raison du fait que certaines opérations sont encore en cours, **ces taux sont anormalement élevés**, en particulier pour les diagnostics, qui n'exigent pas les mêmes délais de rédaction que les rapports de fouille. Le fait que **plus de la moitié des fouilles effectuées depuis la création de l'INRAP n'ait pas donné lieu à la remise d'un rapport constitue une anomalie, difficilement justifiable au regard des efforts financiers consentis par les aménageurs et par l'État** ;

- la proportion de rapports non remis révèle de fortes disparités entre régions (v. **encadré n°1**). Ainsi, le taux de diagnostics 2001 non rendus varie entre 30 % en Nord-Picardie et 25 % en Grand Sud Ouest, d'une part, et 0 % en Grand Est Sud, d'autre part. Ce même taux varie pour les diagnostics 2003 entre 25 % en Nord Picardie et 0 % en Grand Est Sud. La proportion de rapports de fouilles 2001 non rendus varie de façon encore plus significative, entre 100 % en Nord Picardie, 96 % en Grand Est Nord et 10% en Grand Sud Ouest. La situation observée en **Nord Picardie, où aucun rapport de fouille effectué dans le cadre de la loi de 2001 n'a été rendu**, est difficilement admissible. La remise des rapports de fouilles 2001 en Grand Est Nord, Centre Ile-de-France et Rhône-Alpes Auvergne, est insuffisante;
- les variations de délai moyen écoulé entre la fin des travaux et la remise des rapports sont également très importantes, puisqu'il s'établit à 12,2 mois en Centre-Ile-de-France et à 7,8 mois en Rhône-Alpes-Auvergne pour les rapports de fouille 2001 (v. **encadré n°1**). La mission n'a pas compétence pour juger si ces disparités traduisent des différences de méthodologie, voire de qualité, entre rapports. En revanche, ces résultats plaident en faveur d'un effort d'**harmonisation des pratiques**, en matière de délai de rédaction aussi bien que de format général des rapports. L'élaboration et le respect d'une charte de qualité, prévue dans le projet d'établissement, pourrait faciliter cet effort de convergence. Par ailleurs, d'autres pistes pourraient être approfondies, comme la rédaction de rapports abrégés en cas de diagnostic n'ayant pas donné lieu à la découverte de vestiges, ou la limitation du nombre d'opérations confiées à un même responsable d'opération ou à un responsable ayant déjà un rapport en cours de rédaction. Cette dernière possibilité nécessite cependant une concertation avec les conservateurs régionaux d'archéologie, auxquels la loi confie la responsabilité de désigner le responsable des opérations.

B. Les délais de remise des rapports diminuent mais demeurent trop élevés dans environ 30% des cas pour les diagnostics et pour près de 60% des cas pour les fouilles

Dans le cadre de l'objectif visant à harmoniser les pratiques, le plan d'actions du projet d'établissement pour 2005-2007 recommande la mise en place d'un indicateur fixant des normes en matière de délais de restitution des rapports de diagnostic et de fouilles. La fixation d'un objectif de durée pour l'élaboration des rapports répond tout d'abord à l'exigence de mise à disposition des connaissances qui prévaut en matière de recherche scientifique.

La norme retenue n'a pas encore été déterminée, mais il est néanmoins possible de considérer, à partir des premières réflexions du groupe de travail chargé de cet indicateur, qu'un délai raisonnable pour la remise des rapports de diagnostics peut être estimé à **deux mois**.

En ce qui concerne les rapports de fouilles, les situations peuvent être très différentes, si bien qu'il est indispensable de distinguer les fouilles simples des fouilles plus complexes. Pour les premières, un délai d'**une année** semble acceptable, alors qu'un délai de **deux ans** après la fin des travaux apparaît plus adéquat pour les secondes. Ces estimations, qui peuvent sembler élevées, proviennent en partie de la durée nécessaire aux analyses supplémentaires, telles que les recensements ou les datations au carbone 14, qui sont de plus en plus fréquents et dont la durée est incompressible.

Les tableaux ci-dessous présentent le pourcentage de rapports de diagnostics et de fouilles non remis dans les délais mentionnés. Les rapports non remis sont comptabilisés dans les rapports non rendus dans les délais et la durée de deux ans fixée pour les chantiers de fouilles complexes a été retenue pour l'ensemble des fouilles⁴. La période écoulée est établie à partir de la fin des opérations sur le terrain. Les rapports de fouilles accomplies dans le cadre de la loi de 2003 ne sont pas mentionnés, car ces opérations ont débuté moins de deux ans avant le commencement de la mission.

	Diagnostics		Fouilles
	2001	2003	2001
Rendus dans les délais (diagnostics : 2 mois, fouilles : 2 ans)	63 %	69,5 %	41 %
Non rendus dans les délais	37 %	30,5%	59 %

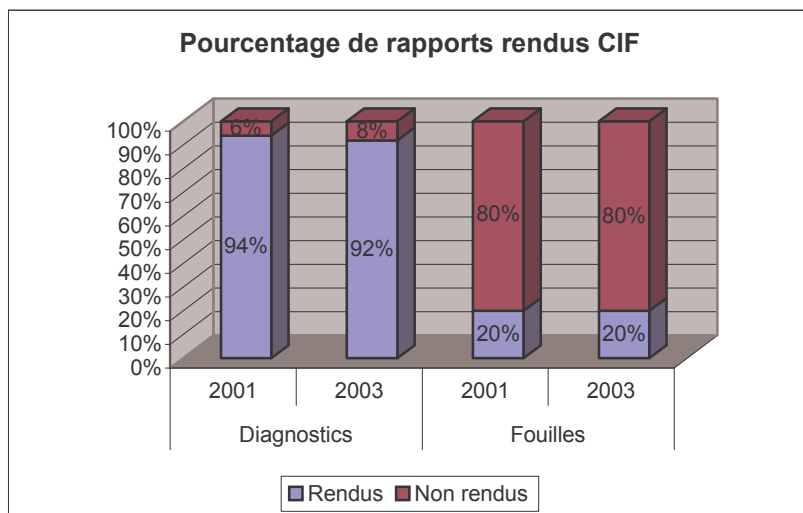
Source : INRAP.

Ce tableau révèle que plus d'un tiers des rapports de diagnostics et plus de la moitié des rapports de fouilles de type loi 2001 remis ne l'ont pas été dans les délais.

Il est cependant à noter qu'une amélioration est observée pour les rapports de diagnostics relevant du régime de la loi de 2003. Cette tendance est conforme aux résultats présentés *supra* concernant le raccourcissement des délais de remise des rapports. Le pourcentage de rapports non rendus demeure cependant insatisfaisant, puisqu'il atteint 30,5 %.

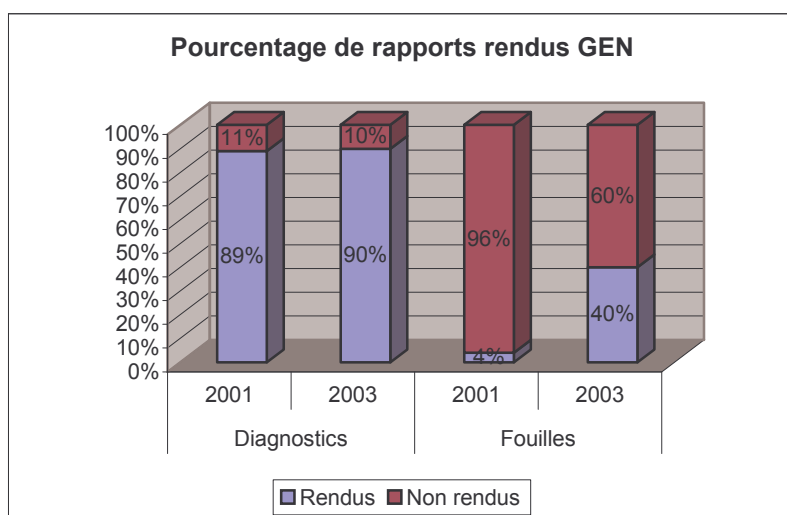
Comme pour la part de rapports non remis, les résultats varient de façon très significative selon les régions. Ces résultats sont présentés dans l'**encadré n°2** ci-dessous.

⁴ Cette convention a pour effet de diminuer le pourcentage de rapports de fouilles remis sans retard par rapport à l'objectif, puisqu'il assimile l'ensemble des fouilles à des fouilles de nature complexe. L'INRAP ne dispose cependant pas encore de critères permettant de déterminer la part des fouilles complexe dans l'ensemble des fouilles.



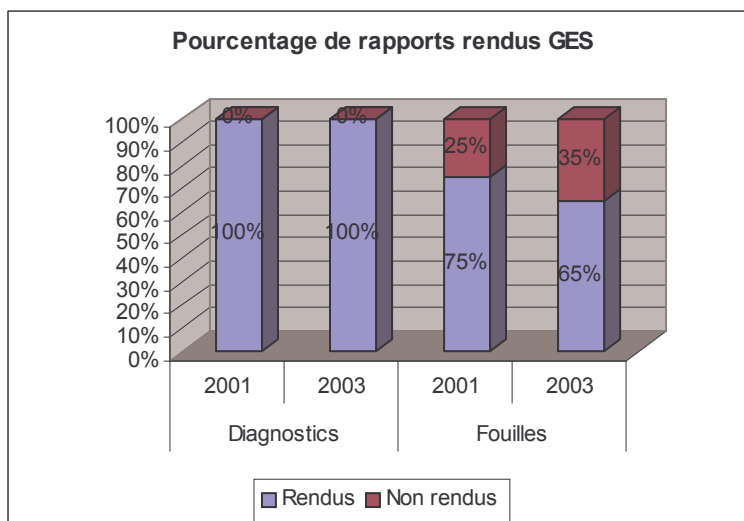
CIF	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	94%	92%	20%	20%
Non rendus	6%	8%	80%	80%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	4	2,8	18,5	7,6
Temps entre fin travaux et rapport (en mois)	2,7	1,4	12,2	5,9

Source : DIR CIF.



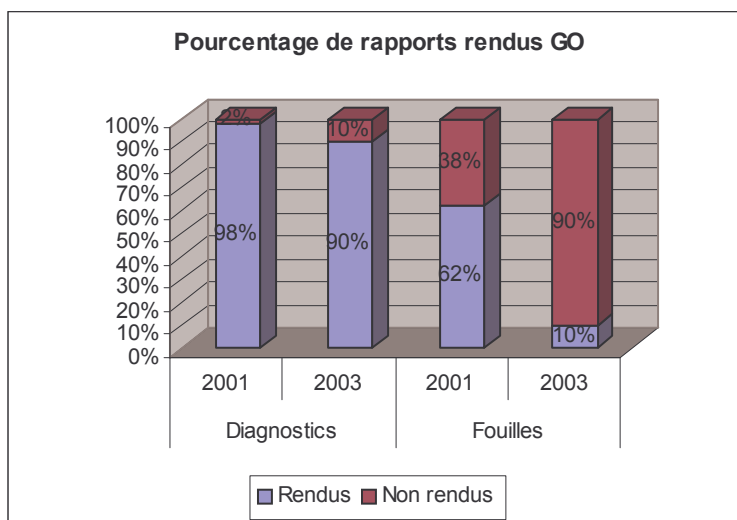
GEN	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	89%	90%	4%	40%
Non rendus	11%	10%	96%	60%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	1,8	1,7	-	-
Temps entre fin travaux et rapport (en mois)	ND	ND	ND	ND

Source : DIR GEN.



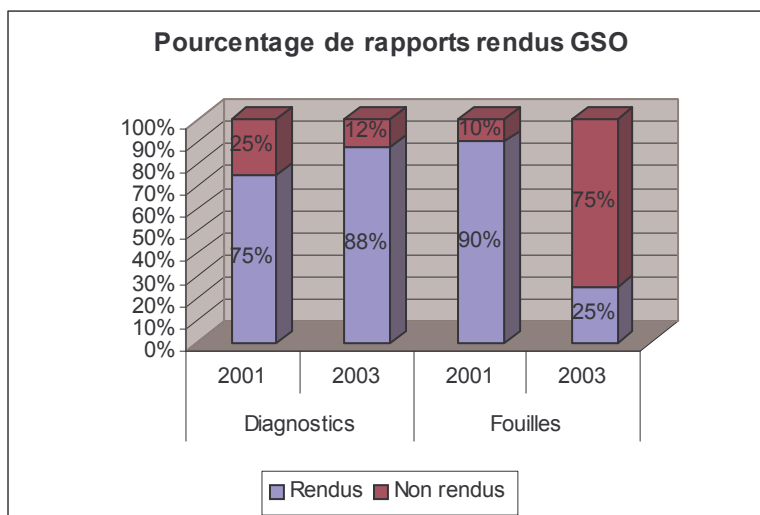
GES	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	100%	100%	75%	65%
Non rendus	0%	0%	25%	35%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	2,7	1,3	19,5	8,2
Temps entre fin travaux et rapport (en mois)	2,2	1,1	ND	ND

Source : DIR GES.



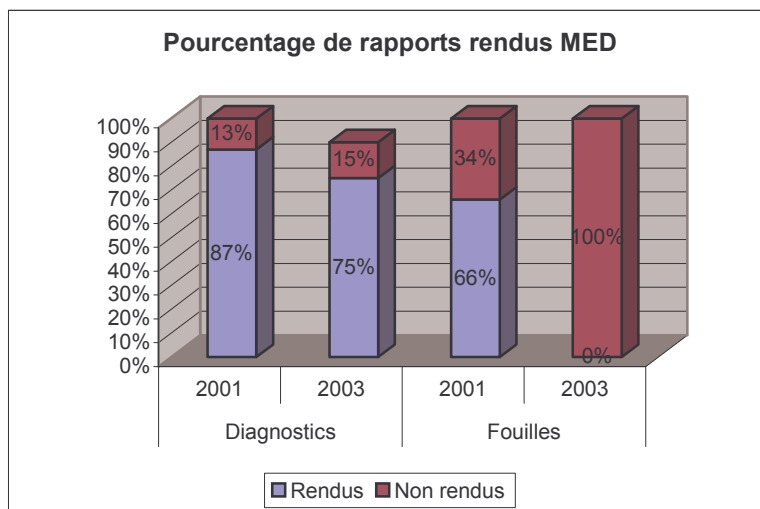
GO	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	98%	90%	62%	10%
Non rendus	2%	10%	38%	90%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	3,6	2,3	12,5	8
Temps entre fin travaux et rapport (en mois)	0,1	0,9	9,2	7,5

Source : DIR GO.



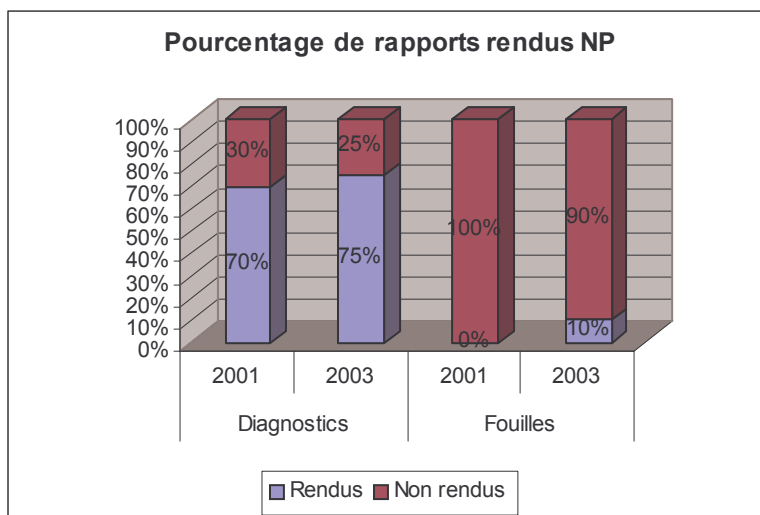
GSO	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	75%	88%	90%	25%
Non rendus	25%	12%	10%	75%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	2	1,6	12,3	7,3
Temps entre fin travaux et rapport (en mois)	1,2	1,3	10,7	5

Source : DIR GSO.



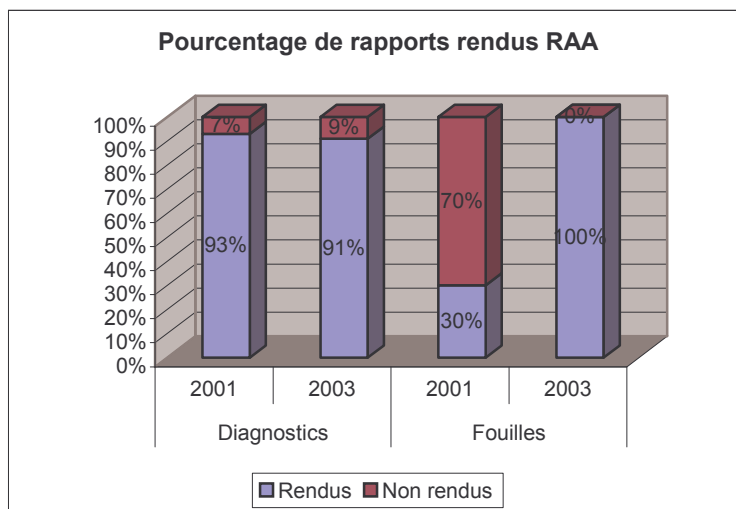
MED	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	87%	75%	66%	0%
Non rendus	13%	15%	34%	100%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	3	3	12,5	-
Temps entre fin travaux et rapport (en mois)	2,7	2,6	8,3	-

Source : DIR MED.



NP	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	70%	75%	0%	10%
Non rendus	30%	25%	100%	90%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	2,5	2,1	-	6,8
Temps entre fin travaux et rapport (en mois)	1,5	1,7	-	5,8

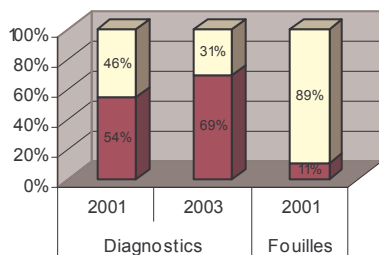
Source : DIR NP.



RAA	Diagnostics		Fouilles	
	2001	2003	2001	2003
Rendus	93%	91%	30%	100%
Non rendus	7%	9%	70%	0%
Temps entre début travaux et rapport (en mois)	2,7	2	10,5	6,75
Temps entre fin des travaux et rapport (en mois)	2,4	1,9	7,8	5,6

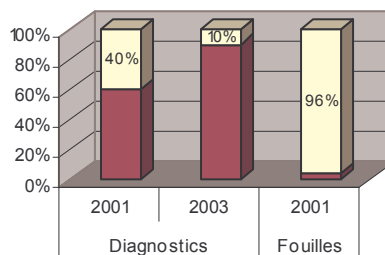
Source : DIR RAA.

Pourcentage de rapports CIF non rendus dans les délais



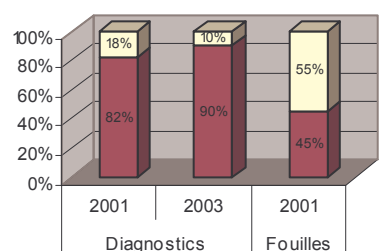
■ " Rendus dans les délais" □ Non rendus dans les délais

Pourcentage de rapports GEN non rendus dans les délais



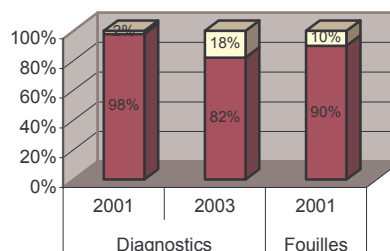
■ Rendus dans les délais □ Non rendus dans les délais

Pourcentage de rapports GES non rendus dans les délais



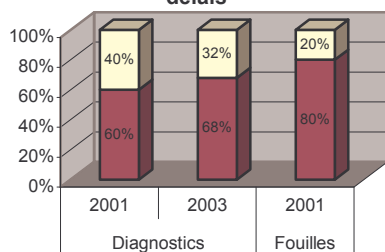
■ Rendus dans les délais □ Non rendus dans les délais

Pourcentage de rapports GO non rendus dans les délais



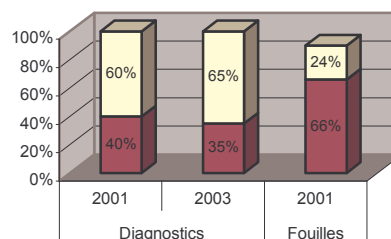
■ Rendus dans les délais □ Non rendus dans les délais

Pourcentage de rapports GSO non rendus dans les délais



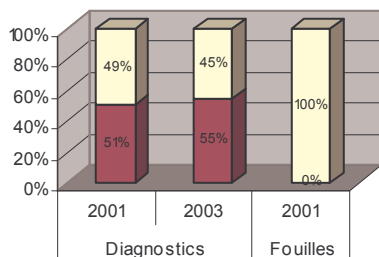
■ Rendus dans les délais □ Non rendus dans les délais

Pourcentage de rapports MED non rendus dans les délais



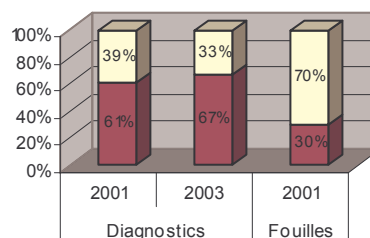
■ Rendus dans les délais □ Non rendus dans les délais

Pourcentage de rapports NP non rendus dans les délais



■ Rendus dans les délais □ Non rendus dans les délais

Pourcentage de rapports RAA non rendus dans les délais



■ Rendus dans les délais □ Non rendus dans les délais

DEUXIEME PARTIE

- Remarques du Directeur de Cabinet du Ministère de la Culture et de la Communication
- Remarques de la Directrice générale de l'Institut national de recherches archéologiques préventives et nouvelles observations des membres de la mission

Ministère de la Culture et de la Communication

Le Directeur du Cabinet

13 DEC. 2005

Le directeur du cabinet du Ministre de la
culture et de la communication

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale
des Finances

CC/144472

Vous m'avez fait parvenir le rapport d'audit sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives établi par MM. Langlois-Berthelot et Pitron, Inspecteurs des finances, M. Lenoël, Ingénieur général des ponts et chaussées, et M. Olivier, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, et je vous en remercie.

Ce rapport étant encore dans la phase de procédure contradictoire, il appelle dès à présent de ma part les réponses suivantes. Celles-ci seront complétées par une réponse détaillée que je demande à la directrice générale de l'établissement public de préparer et qui vous parviendra sous mon couvert.

S'agissant de la modernisation de l'établissement (I), je relève qu'un grand nombre de vos observations figurent dans le projet d'établissement. Leur mise en œuvre a déjà commencé et se poursuivra dans ce cadre, à un rythme soutenu. Je prends note de votre recommandation d'établir des priorités, en observant que la direction de l'INRAP a établi un calendrier des actions, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la gestion, le suivi de l'activité et l'harmonisation des pratiques. Je prends note également de la nécessité d'associer au projet « les autres acteurs de l'archéologie préventive », c'est-à-dire de produire un effort de concertation fonctionnelle avec les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les aménageurs, les autres opérateurs. A ce titre, comme vous le soulignez, l'élaboration du système d'information devra faire l'objet d'un soin particulier, qui prenne en compte la nécessaire interopérabilité entre l'opérateur et les services du ministère et permette des échanges réguliers.

Sur la présentation du budget ventilé par nature d'activités (III), je vous indique qu'elle sera effective pour le budget primitif 2006 qui est actuellement en préparation. Le budget avait d'ailleurs été préparé selon ce principe pour les exercices 2004 et 2005. Les réserves que l'établissement peut porter sur la présentation des annexes financières feront l'objet d'une réponse ultérieure, dans les conditions indiquées plus haut.

Vos préconisations relatives à l'effort que l'INRAP devra faire porter sur son activité opérationnelle et son « cœur de métier »(IV) rencontrent mon accord. Si je suis, comme vous, particulièrement attaché à la restitution prioritaire des rapports d'opération, qui participent pleinement de l'activité scientifique, je ne peux retenir l'idée que la recherche, qui fait partie des missions que la loi reconnaît à l'INRAP, soit une activité secondaire. Je considère que l'activité de recherche est essentielle et doit être, pour les agents, l'occasion de participer à des programmes inter-institutionnels, et de s'ouvrir ainsi à d'autres méthodes et à des sujets variés.

Sur les objectifs d'évolution que vous assignez à la direction générale, notamment en matière de management (V), il me paraît que le contrat de performance est le cadre qui s'imposera pour en définir les modalités. Je donne instruction à mes services d'en faire progresser la mise en œuvre.

Enfin, votre analyse des conditions d'exercice de la tutelle a retenu toute mon attention (II).

Les orientations que vous formulez pour la renforcer, en insistant sur la nécessité d'une programmation nationale et sur les instructions à donner aux directions régionales des affaires culturelles concernant leur activité de prescription, ont commencé d'être appliquées, sous l'autorité du directeur de l'architecture et du patrimoine. Ses services devront produire le tableau consolidé au plan national des besoins des régions, comme base de la lettre de cadrage annuel préalable à la préparation du budget de l'établissement. L'information et la mobilisation des services, déjà entretenues par les rencontres régulières avec les directeurs régionaux des affaires culturelles et les conservateurs régionaux de l'archéologie, devront encore se développer, dans l'idée de favoriser progressivement, là aussi, l'harmonisation des pratiques au plan national.

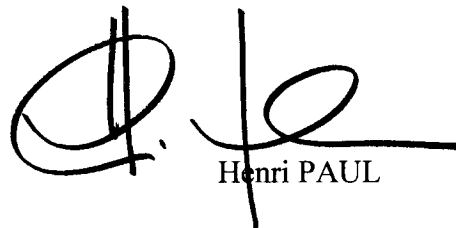
En revanche, je ne peux que récuser fermement, et c'est pour moi un point essentiel, l'idée que « la régulation du système passe par un ajustement de la politique de prescription aux moyens financiers disponibles pour les diagnostics » (p.11). Au titre des responsabilités patrimoniales et scientifiques du ministère, je ne peux envisager d'admettre une réduction drastique des opérations archéologiques, d'autant que celles-ci sont, d'une part, largement exogènes car liées à l'activité économique de notre pays - spécialement du secteur du bâtiment et des travaux publics- et qu'elles sont, d'autre part, porteuses d'enjeux scientifiques.

J'insiste, en conclusion, sur l'urgence qui s'attache de ce fait à analyser l'élément essentiel que constitue l'évaluation prévisionnelle des sources de financement de l'archéologie.

J'ai bien noté les objectifs retenus par le rapport en matière de gains de productivité. Mais j'estime qu'il ne saurait être question de revoir à la baisse les moyens financiers nécessaires pour les diagnostics. Ceux-ci avaient été évalués, au moment de la création de la redevance d'archéologie préventive, autour de 70 à 80 millions d'euros, pour répondre, d'une part, aux besoins des opérations de diagnostic proprement dites, et pour permettre, d'autre part, l'alimentation du fonds national pour l'archéologie préventive destiné à financer les opérations liées à la construction de logements sociaux ou de logements réalisés par des particuliers pour eux-mêmes, et à concilier la préservation du patrimoine archéologique et le développement des territoires, en particulier ruraux. Réduire ces moyens reviendrait à mettre

en cause les missions essentielles de l'institution et les objectifs de la politique nationale de l'archéologie, dont le ministère de la culture et de la communication assume la responsabilité gouvernementale.

Je reste donc en attente de la deuxième partie du rapport portant sur la redevance d'archéologie préventive, qui sera déterminante pour apprécier la cohérence du dispositif et son éventuelle évolution.



Henri PAUL

+
+
+
I N S T I T U T N A T I O N A L
D E R E C H E R C H E S
A R C H É O L O G I Q U E S
P R É V E N T I V E S
+
+
+
+
+
+

La Directrice générale

Paris, le 14 décembre 2005

Note à monsieur le chef du service de l'inspection des Finances

Vous m'avez fait parvenir le rapport d'audit sur l'établissement établi par madame Nicole Briot, inspectrice générale des Finances, Messieurs Langlois-Berthelot et Pitron, Inspecteurs des finances, Monsieur Lenoël, Ingénieur général du conseil général des ponts et chaussées et Monsieur Olivier, Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, suite à la lettre de mission établie par le ministre de la culture et de la communication, le ministre de l'équipement et des transports et le ministre du budget.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les principales observations que ce rapport appelle de ma part, ainsi que vous m'y avez invitée, et tiens en premier lieu à vous indiquer que j'en partage pour une très large part les analyses et les préconisations. La présente note n'a donc pour objet que d'apporter quelques nuances, précisions ou rectifications sur un nombre limité de points.

I - Je rejoins tout particulièrement le constat énoncé dans les deux premières parties du rapport selon lequel les nombreuses modifications législatives n'ont pas réglé les problèmes financiers de l'archéologie préventive depuis 2001 ; dans ce contexte, les différents acteurs n'ont en effet pas été en mesure de formaliser et stabiliser leurs relations de façon satisfaisante.

I – 1 Je prends acte du fait que les inspecteurs considèrent que, dans cette situation difficile, la démarche du projet d'établissement « constitue un axe important du redressement de l'établissement », même s'ils émettent quelques réserves auxquelles je suis bien sûr attentive. Je souhaite toutefois sur ce sujet majeur apporter un certain nombre de précisions.

- a) concernant l'association des différents partenaires au projet, il me paraît important de rappeler que celui-ci a été mené dans le cadre d'une très large concertation interne (quelque 600 agents ont contribué activement à cette démarche) mais aussi externe : en effet le projet a été discuté avec les représentants des associations d'élus, des aménageurs, avec le bureau de la conférence des conservateurs régionaux de l'archéologie, les organisations syndicales, le conseil scientifique, les tutelles, avant d'être soumis au conseil d'administration où il a été voté à bulletin secret par 16 voix pour, 1 contre et 4 abstentions. On ne voit donc pas bien, vu la composition du conseil (dont sont membres des représentants des aménageurs, contrairement à ce que dit le rapport en page 23), sur quoi se fonde l'appréciation des inspecteurs lorsqu'ils estiment que ce projet largement approuvé repose sur une vision de l'archéologie purement interne à l'Inrap (page 9).

- b) Sur le fond, la nécessité de développer le projet de l'établissement dans un cadre partenarial est le point central de la note présentant ce projet, et cette nécessité est systématiquement rappelée dans la description des différents objectifs, dès lors que ceux-ci ne concernent pas strictement l'organisation interne. Dès 2003, donc avant même le projet d'établissement, un accord cadre a été signé avec le CNRS, et de nombreuses conventions sont signées ou en cours de signature avec les collectivités locales et les DRAC (près de 100), ainsi qu'avec les UMR (23, pour un total de 30 UMR en archéologie).

Toutefois, il me paraît indispensable que l'Inrap, conformément à son décret statutaire et aux principes de gestion de tout établissement public, définisse ses propres orientations stratégiques, qui relèvent de son Conseil d'administration, dans le strict cadre bien sûr de ses missions et des orientations de politique générale données par ses ministères de rattachement, ce qui me paraît au demeurant être la condition même du développement équilibré de ces partenariats ; contrairement à l'Afan, l'Inrap n'est pas une agence de moyens mais un établissement public auquel le législateur a confié un certain nombre de missions propres, dont une mission de recherche. C'est en ce sens qu'il me paraît difficile de suivre les rapporteurs lorsqu'ils affirment que les choix énoncés par le projet relèveraient avant tout de l'Etat : il me semble au contraire que ce projet fait tout à fait la part entre la programmation scientifique, qui est le rôle de l'Etat, notamment via sa politique de prescription, et la responsabilité scientifique propre à l'Inrap, concernant notamment la réflexion méthodologique et ses propres bilans d'action.

- c) J'admets tout à fait la nécessité de rendre plus lisible la hiérarchisation des actions, tout en soulignant que celles-ci font l'objet d'un calendrier précis sur trois ans et largement communiqué. Je tiens à souligner à ce propos que les chantiers sont nombreux et très lourds ; qu'en ce sens, c'est à juste titre que les inspecteurs font un constat mitigé de la situation, mais que c'est précisément en raison du nombre de ces chantiers et de l'impossibilité de les mener de front que de nombreuses carences persistent en effet (cf page 8 du rapport). C'est ainsi que l'évaluation scientifique tant de l'établissement que de ses chercheurs, dont les rapporteurs soulignent avec raison le caractère indispensable (page 13), a malheureusement, tout en étant inscrite dans le projet d'établissement, été différée de quelques mois ; qu'en revanche la priorité a été mise sur la fiabilisation des outils de gestion, la définition d'indicateurs et la construction de systèmes d'information (une direction des systèmes d'information a été créée en 2004) ainsi que sur la gestion des ressources humaines.

I – 2 Le rapport met en avant le fait que les besoins de financement de l'Inrap n'auraient jamais été évalués, ce qui mérite d'être nuancé.

En effet, préalablement au vote de la loi du 1^{er} août 2003, des études ont été menées, notamment grâce à l'analyse des coûts des opérations réalisées par l'établissement, qui ont permis de conclure à un besoin de financement global (Fnap compris) de l'ordre de 80 millions d'euros par an. L'Inrap a conduit ces derniers mois des études complémentaires qui confirment ce besoin, d'une part sur la base du niveau de prescription actuel des services de l'Etat, expression de la politique scientifique dont celui-ci a la responsabilité, et dont le rapport indique qu'il fait l'objet d'un «consensus a minima», d'autre part en approfondissant l'analyse des coûts. Enfin, concernant le Fnap, l'établissement a pu estimer, au vu de sa connaissance du

volume des dossiers de logements sociaux ou des particuliers acquise les années précédentes, le montant minimal nécessaire pour les prises en charge de droit par le fonds, qui confirme le besoin global de financement de l'ordre de 80 millions, chiffre très loin d'être atteint pour ce qui est des encaissements actuels.

Pour la direction de l'Inrap, il s'agit là d'une difficulté essentielle, sur laquelle les décisions internes n'ont guère de prise, mais dont les conséquences sur la conduite de l'activité sont graves : comment en particulier améliorer les relations avec les aménageurs dans le cadre d'une charte qualité, ainsi que le souhaitent à juste titre les rapporteurs, si l'insuffisance des moyens liée à l'insuffisance du financement ne permet pas de respecter les délais, alors que dans le même temps les prescriptions des SRA sont dans nombre de régions à un niveau minimal ?

Les gains de productivité, dont l'importance est soulignée par la mission, ne peuvent en aucun cas permettre de résoudre l'impasse financière actuelle ; ils ont en grande partie déjà été réalisés au cours de l'exercice 2005, et ceux qui restent sans aucun doute à faire sont désormais modestes, sauf à dégrader de façon inacceptable la qualité scientifique des interventions. Pour la direction de l'Inrap, une des conditions essentielles du bon fonctionnement de l'établissement est donc la sécurisation de son financement d'origine fiscale, et ce à un niveau suffisant pour lui permettre d'assurer ses missions sans heurt avec les aménageurs publics et privés, et les représentants de l'Etat en région.

II - La présentation du budget par nature d'activité ainsi que l'anticipation de l'évolution des dépenses et des recettes sont en effet des nécessités.

II – 1 A cette fin, une des premières priorités de la direction est la mise en place d'une vraie comptabilité analytique et d'instruments de suivi plus fiables.

Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été prises : renforcement du contrôle de gestion au sein d'une direction financière réorganisée, à laquelle des objectifs très précis ont été assignés en ce sens ; réalisation d'études sur les coûts, sur les modalités de facturation, sur les tableaux de suivi budgétaire, avec l'assistance d'un cabinet spécialisé (l'étude sur les coûts a d'ailleurs servi de fondement à la préparation du budget 2006) ; réalisation à ma demande d'un audit des procédures budgétaires et comptables par la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle de la direction générale de la comptabilité publique, qui traite tout particulièrement des questions de facturation.

Toutefois, si je souscris donc sans aucune réserve aux objectifs décrits dans le point III du rapport, il me semble indispensable d'apporter une nuance et deux corrections.

Une nuance :

Le budget de l'Inrap est dans les faits préparé par nature d'activité depuis 2004, et son exécution est également suivie de cette façon, même si ce suivi s'opère avec des moyens déficients. Ce n'est donc pas tout à fait par hasard que la mission a pu constater qu'il n'y avait pas d'irrégularité au regard du droit français de la concurrence et du droit communautaire, les activités du secteur concurrentiel n'ayant de fait à aucun moment été financées par les fonds publics ; ce point constitue une des règles de gestion que j'impose à l'établissement. La mise en place d'un budget annexe, suggérée par l'inspection, peut être étudiée, mais elle suppose une

modification réglementaire, et l'objectif peut selon moi être atteint de façon fiable sans aller jusque là.

Une première correction : le risque de « dérive financière » liée à la connaissance insuffisante des dépenses par nature d'activité se serait concrétisé en 2004, l'inspection indiquant, en page 15 de son rapport, que le déficit des opérations de 2001 aurait été de 27 millions d'euros. Ce déficit est en réalité de 13,5 millions d'euros : le montant de la redevance 2001 imputée sur l'exercice 2004 pris en compte par la mission pour déterminer le résultat de l'activité n'est pas conforme au montant indiqué dans le compte financier, la mission évoquant un chiffre inférieur de 10,2 millions (l'annexe I à la présente note explicite le détail de l'écart) ; ce déficit de 13,5 millions d'euros a bien été « compensé » par la RAP (ou la subvention palliative de l'Etat), ainsi que le préconise le rapport page 16. La perte constatée, qui est donc inférieure de moitié, ne peut en aucun cas s'expliquer par l'importance des moyens que la direction aurait accordés à ces opérations de la loi 2001 (page 16), même s'il est vrai que pour ces opérations anciennes et donc déjà signées, dont les budgets devaient obligatoirement être validés par les SRA, l'action volontariste pour harmoniser les moyens en fonction d'un certain nombre de ratios n'a pu opérer (rappelons par ailleurs que la direction dans ce contexte législatif n'avait pas vraiment le choix des moyens, contrairement à ce qui est écrit page 16). On s'étonne au passage sur ce point que le résumé du rapport fasse état des possibilités d'équilibrer les charges et les recettes des opérations prescrites au titre de la loi 2001 grâce à des gains de productivité, afin de ne pas faire supporter par la RAP le déficit de ces opérations, tant il a été prouvé que ces opérations sont gravement déficitaires, ce qui est d'ailleurs une des raisons de la réforme de 2003.

Une deuxième correction : la mission rappelle à juste titre (pages 14 et 15) que les fonds publics ne doivent pas servir à financer l'activité concurrentielle. En page 16, elle fait état d'un déficit des opérations AFAN de 0,8 million d'euros, alors que pour l'établissement cette activité est bénéficiaire de 1 million (cf l'analyse des écarts en annexe II) : la ventilation des charges n'est de toute évidence pas la même, et en l'absence de connaissance des modalités de calcul de l'inspection, je ne peux que maintenir l'affirmation selon laquelle cette activité n'a pas été financée par la redevance. D'une façon générale, il aurait été utile d'en savoir plus sur la méthodologie utilisée, et de disposer de la part de la mission d'un tableau synthétique pour 2004, ventilé par activité, que l'on puisse confronter avec le total des dépenses et des recettes du compte financier.

II - 2 Le débat récurrent sur les « coûts » de l'Inrap (page 17) a perdu quelque peu de sa raison d'être depuis la mise en place de la concurrence commerciale : en effet, il semble que les rares concurrents aient proposé des coûts tout à fait comparables à ceux de l'Inrap.

Si l'on souhaite évoquer des comparaisons internationales et en raisonnant par grandes masses, la France se situe, en nombre d'archéologues comme en coûts, dans la moyenne basse des pays européens. Sans évoquer le Japon, qui sur un territoire plus restreint emploie 7000 archéologues et dépense environ 1 milliard d'euros pour l'archéologie préventive (source : ministère japonais de la Culture), l'effort des aménageurs anglais est estimé entre 100 et 200 millions de livres sterling (source : English Heritage), avec un nombre d'archéologues de l'ordre de 4500.

L'unique exemple cité par le rapport, celui du TGV wallon (page 17), n'est guère pertinent. Il compare en effet les coûts au kilomètre des opérations archéologiques sur ce TGV (50 000 € du km) à un coût estimé par la direction générale des routes à 239 000 € du km pour des fouilles

réalisées par l'Inrap sur l'autoroute A85 pour le compte de Cofiroute en 2004-2005, ce qui porterait le coût global des fouilles sur l'A 85 à quelque 33 millions ! (Le coût au km estimé par l'Inrap est inférieur à 80 000 euros). Par ailleurs, dans tous les cas, l'emprise d'une ligne de TGV est notoirement inférieure à celle d'une autoroute. Il n'existe enfin aucune législation sur l'archéologie préventive en région wallonne et les coûts de ces opérations sont pris en charge par la région elle-même, dans la limite de son budget. Le coût archéologique de ce TGV n'intègre donc pas les salaires des personnels statutaires présents sur le terrain, archéologues fonctionnaires du ministère wallon de la culture.

Si l'on prend plus justement pour termes de la comparaison les coûts du TGV-Est, établis par l'Inrap, ils donnent pour cette opération réalisée entre 1999 et 2004 les chiffres suivants: 14 415 € au km pour les sondages et 48 144 € au km pour les fouilles, soit 0,3% du coût global de la construction de la ligne. On rappellera plus généralement que le coût de l'archéologie préventive en France représente environ 0,1% du budget du BTP.

On rappellera également que les contextes archéologiques rencontrés peuvent être totalement différents et rendre non pertinente une comparaison opération par opération : il n'y a aucune commune mesure entre la fouille d'une villa gallo-romaine et d'un campement de chasseurs Cro-Magnon, entre un cimetière médiéval et une ferme gauloise. Le seul critère de superficie n'est pas non plus pertinent : des statistiques réalisées sur des typologies d'opérations différentes montrent un coefficient de corrélation extrêmement faible entre surface fouillée les moyens mis en œuvre.

Enfin les comparaisons avec les « coûts Afan » ne sont pas plus pertinentes : il s'agissait alors de prix négociés, sans aucun cadre légal, où la surface financière, sinon politique, de l'aménageur entrait au premier chef. Les lois de 2001 et 2003 ont eu précisément pour objet, à la demande de tous les partenaires, de rendre le système transparent et de découpler, grâce à la mutualisation et au FNAP, la capacité financière de l'aménageur du coût scientifique réel de la fouille.

III - Concernant la prise en compte des différents «métiers» de l'Inrap, la mission fait deux recommandations principales sur lesquelles je souhaite faire quelques observations.

III – 1 Sur le principe de l'amélioration de la conduite de l'activité opérationnelle, par l'harmonisation des pratiques et le raccourcissement des délais, je ne peux encore une fois qu'être d'accord.

a) Je tiens toutefois à rappeler que lors de la création de l'établissement, préexistaient 7 « antennes » interrégionales de l'Afan, chacune avec ses propres pratiques tant scientifiques qu'opérationnelles. Comme le signale le rapport, les écarts de moyens et de délais de réponse étaient autant justifiés par des différences de politiques de prescriptions des services de l'Etat, de dynamisme dans l'aménagement régional que par des écarts de méthodologie des agents de l'établissement.

Dès 2003, et tout au long de l'année 2004, j'ai mis en place des tableaux de suivi de l'activité opérationnelle et j'ai demandé à la direction scientifique et technique d'apprécier les pratiques des régions pour les diagnostics ruraux (80% des diagnostics). Cet état des lieux, terminé au premier semestre 2004 a permis d'identifier des ratios moyens dans

chacune des régions. Un travail d'information étendu a été réalisé auprès de l'ensemble des acteurs de l'archéologie et dès 2005 les objectifs de moyens assignés aux interrégions ont été largement resserrés pour atteindre une plage de 3 à 10. Cet effort de resserrement sera poursuivi en 2006, bien que la plus grande partie du chemin ait été faite en 2005.

Quant au nombre de jours travaillés par ETP, j'observe avec satisfaction, à l'instar de l'inspection, (page 8 annexe II), qu'il a augmenté significativement en 2005. Sur ce point, je ne saurais confirmer les écarts signalés page 20 du rapport pour l'année 2004 (127 en GSE et 173 en GO) ; en l'absence de toute information sur les sources utilisées, qui permettraient sans doute, en l'état de nos systèmes d'information, de détecter l'erreur, je ne peux que rectifier le chiffre de GSE qui est de 170 jours.

b) Quant aux délais d'intervention, de la date de la prescription à la fin du chantier (rapport pages 7 et 19) il me semble que si nous devons sans aucun doute nous efforcer de les réduire encore dans le cadre des contraintes légales et opérationnelles, et de la charte qualité à venir, le jugement de l'inspection ne considère pas pleinement l'ensemble des contraintes. En effet, pour ce qui est des diagnostics, les délais relevés par les rapporteurs prennent en compte les opérations de grande ampleur, comme par exemple la ligne LGV Mulhouse-Dijon. (Sur cette opération, l'arrêté de prescription a été pris en juin 2004, les sondages archéologiques ont commencé, en accord avec l'aménageur, en octobre, et sont toujours en cours, en fonction de la libération des terrains par les services fonciers de l'aménageur). Pour ce qui est des fouilles, elles sont par nature plus longues que les diagnostics (2 à 3 mois en moyenne).

Enfin, les contraintes légales engendrent par elles-mêmes des délais incompressibles non négligeables. Ainsi, pour ce qui est des diagnostics, le décret 2004-90 (art. 24) laisse aux collectivités locales un délai d'un mois à compter de la réception de la prescription, pour faire connaître leur décision de réaliser elles-mêmes le diagnostic. Si elles y renoncent, c'est alors l'INRAP qui prend en charge l'opération. Pour ce qui est des fouilles, les contrats sont pour la plupart soumis au code des marchés qui impose des délais importants pour les procédures d'appels d'offre.

c) Je suis, ainsi que le président de l'établissement, très sensible à la question du délai de remise des rapports, en effet globalement trop important. Je souhaite juste rappeler que l'Inrap a connu depuis trois ans une situation très particulière, liée à l'augmentation des prescriptions en 2002, la réduction drastique du nombre de CDD et les nombreux problèmes sociaux de l'année 2003. Dès 2004, le budget a permis de résorber une bonne partie du retard et de réduire le stock des opérations. Mais dans le même temps, la hausse des prescriptions, et en particulier des surfaces prescrites, conjuguée à l'existence de ce stock, ont conduit à privilégier, afin notamment de ne pas mécontenter les aménageurs, les opérations dites de terrain au détriment des opérations dites de post-fouilles. Ce choix délibéré a été fait en accord avec les services régionaux de l'archéologie, et parfois sur leur demande explicite. Il explique donc aisément une partie du retard dans la remise de nombre de rapports de fouille relevé par la mission d'inspection.

Toutefois, sans remettre en aucune façon en cause la nécessité de raccourcir les délais de remise de rapport, il convient de préciser que certains chiffres évoqués par les rapporteurs doivent être considérés avec beaucoup de précaution. A titre d'exemple, l'interrégion Nord

Picardie est stigmatisée à tort par la mission ; celle-ci à la date du questionnaire n'avait remis aucun rapport de fouilles pour les opérations démarrées en 2004, ce qui ne paraît pas anormal, mais 32 avaient été rendus sur les 69 fouilles loi 2003 ; il y a semble-t-il donc eu une mauvaise compréhension d'une part ou de l'autre. De la même façon, les écarts de productivité signalés par la mission pour les diagnostics sont erronés, en raison cette fois d'une erreur avérée dans la transmission des chiffres de l'interrégion Centre Ile de France, qui sont aberrants : le ratio dans cette région est de 6,7 jours /homme par hectare.

III - 2 Enfin, on peut se demander sur quoi se fondent les rapporteurs pour considérer que l'activité de recherche constitue un objectif secondaire de l'établissement, voire une variable d'ajustement budgétaire. Les missions de l'Inrap sont très clairement définies par la loi, et sans même parler du conseil scientifique, de nombreux membres du conseil d'administration ont rappelé à de nombreuses reprises la nécessité d'accorder des moyens accrus à la recherche.

Au-delà du travail de terrain et de la remise du rapport afférent, les moyens alloués à cette activité contribuent largement à améliorer la qualité des prestations fournies par les agents, à valoriser leur travail et le rendre accessible à l'ensemble de la communauté scientifique, à contribuer au rayonnement de la France à l'étranger et à permettre au public d'avoir accès à ces découvertes qui lui permettent de mieux comprendre l'histoire de notre pays.

IV - Le management de l'établissement.

La question du «management» fait l'objet du point 5 du rapport. Dans ce domaine comme dans les autres, je souscris à la majeure partie des observations et recommandations qui sont faites. Je souhaite toutefois là encore apporter quelques précisions et nuancer certains propos.

IV - 1 Concernant la gestion du personnel, elle est d'ores et déjà une priorité ; la mise en place d'une base de données fiables concernant le personnel permanent et les CDD est en cours, permettant un suivi précis des effectifs, ainsi qu'un travail extrêmement détaillé sur l'ensemble des procédures ; l'ampleur de la tâche a justifié le recours à l'assistance d'un cabinet extérieur, qui intervient depuis le mois de juin ; l'objectif est d'achever ce travail en fin d'année. Quant à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines, elle constitue un des objectifs prioritaires du projet d'établissement, mais on comprendra que sa définition est conditionnée par les travaux ci-dessus.

Malgré les graves insuffisances du système de gestion, je tiens à affirmer que l'établissement n'a pas dépassé, contrairement à ce qu'indique le rapport en page 3 de l'annexe II, le plafond autorisé de CDD : en effet dès le mois de juillet les services du ministère du budget m'avaient officiellement autorisée à recruter 40 ETP CDD supplémentaires, portant ainsi le plafond de CDD pour 2005 à 383, afin de mieux répondre aux prescriptions. La décision modificative du 8 novembre 2005 a intégré cet accord obtenu par anticipation.

Concernant plus généralement l'évolution des effectifs, je voudrais souligner le paradoxe qu'il y a à préconiser une diminution des délais avec un plafonnement absolu des effectifs (page 17). J'ai déjà évoqué ci-dessus la question des gains de productivité, qui trouvent assez rapidement leurs limites ; quant aux 13% de temps qui seraient passés par les personnels scientifiques à des

tâches administratives, le chiffre, dont au demeurant il n'est pas aisé de comprendre l'origine, est manifestement excessif :

- une vingtaine d'agents «opérationnels» sont affectés à des fonctions administratives, pour différentes raisons, tenant d'une part au développement des tâches administratives et d'autre part à l'impossibilité pour certains agents de travailler sur le terrain ; toutefois ces situations, qui en effet doivent être clarifiées et régularisées le cas échéant, ne peuvent en tout état de cause pas justifier ce chiffre ; par ailleurs il y a de toute évidence un manque de rigueur dans la définition de l'appartenance de certains agents à telle ou telle filière, ce qui perturbe fortement l'analyse (cette clarification fait partie du programme de travail de la DRH pour les mois qui viennent)

- il y a vraisemblablement un malentendu sur la notion de «fonctions support» : sous ce vocable, la mission met sans doute, outre le temps passé aux tâches d'archivage, de documentation, de classement des objets ..., celui consacré à la formation, à la recherche..., qui n'ont rien à voir avec des tâches administratives et font tout à fait légitimement partie du travail des agents de la filière scientifique.

Affirmer par ailleurs que l'augmentation régulière des effectifs est la principale cause du déficit de l'établissement constitue un deuxième paradoxe : elle n'est pas plus la cause du déficit que ne l'est l'accroissement des dépenses opérationnelles (terrassements, déplacements...) lié à l'activité; la vraie et unique cause du déficit 2004 est l'insuffisance de rentrée de la RAP au regard des besoins (les prescriptions) et des charges (les dépenses nécessaires pour traiter ces prescriptions).

IV - 2 Quant au «mode de gouvernement», le risque que ferait courir à terme l'existence d'un président rémunéré (page 23) n'est étayé par aucun fait tangible. Bien au contraire, l'équilibre voulu et complémentaire entre un président à profil scientifique et un directeur général à profil administratif, qui ont des responsabilités très clairement définies par les textes et distinctes, s'est révélé en quatre années de fonctionnement particulièrement adapté à la nature et aux missions de l'Inrap. Alors que la plupart des établissements de recherche dispose d'un directeur général à profil scientifique, la communauté scientifique comprendrait mal qu'aucun scientifique à temps plein ne figure dans le gouvernement de l'Inrap. On notera par ailleurs que, contrairement à ce qui est écrit (page 23), les archéologues en tant que tel ne sont nullement majoritaires au sein du conseil d'administration (où les aménageurs sont représentés).

CONCLUSION

L'ensemble des commentaires ci-dessus a pour objet d'apporter des nuances à des préconisations dont je reconnais encore une fois pleinement le bien fondé, à la réserve près des analyses sur le caractère secondaire des activités de recherche de l'établissement, contre lequel je m'inscris clairement. Je me réjouis tout particulièrement de constater que, sauf sur ce point, les objectifs du projet d'établissement sont en accord avec ces préconisations.

Je tiens également à rappeler le nombre et l'importance des chantiers d'organisation, en raison du contexte de la création de l'Inrap et de ses premiers mois de fonctionnement . Ces chantiers nécessitent du temps pour être menés à leur terme. Ils le seront d'autant plus aisément que la situation financière de l'établissement sera stabilisée, avec un niveau de ressources lui permettant de conduire son activité sans heurt.


Nicole POT

ANNEXE I

COMMENTAIRE CONCERNANT LE DEFICIT DE L'ACTIVITE DE DIAGNOSTICS

ET FOUILLES LOI 2001

Page 15 du rapport : « L'activité de diagnostics et fouilles relevant du régime de la loi de 2001 a connu un déficit cumulé d'environ 27 M€... » + page 16 « ... résultat déficitaire de l'INRAP en 2004 provient principalement des opérations relatives à la loi de 2001, qui ont engendré une perte de 27M€ ». Le résultat de cette activité calculé par l'INRAP est un déficit de 13,5 M€.

L'écart entre le montant figurant dans le rapport de la mission et celui déterminé par l'INRAP est du principalement au montant de la redevance.

Le montant pris en compte par la mission au titre de la redevance n'est pas conforme à celui figurant au compte financier 2004 (écart de 10,2 M€).

Le reste de l'écart (3,2 M€) provient de la méthode d'affectation des charges aux activités, notamment la reventilation des charges et produits indirects.

RESULTAT 2004 en M€	MISSION IGF		INRAP		ECART IGF- INRAP
	Montant	Source	Montant	Source	Montant
Redevance	25,4	<u>Annexe I page 10 du rapport :</u> + Diagnostics : 11,1 + Fouilles : 14,3	35,6	<u>Compte financier 2004 – page 3 :</u> + Constatés en 2003 et rattachés à exercice 2004 : 35,25 + Emissions 2004 : 28,55 - Emis en 2004 et rattachés à exercice 2005 : 23,44 - Emis en 2004 et dégrevés en 2004 : 4,76	10,2
Dépenses directes + ventilation des dépenses et produits indirects	52,3	<u>Annexe I page 9 du rapport :</u> + <u>Diagnostics : 20,9</u> + <u>Fouilles : 31,4</u> Frais de recherche, prestations ventilés Produits de structure ventilés ?	49,1	<u>Calculs INRAP :</u> <u>Diagnostics : 20,3</u> + Dépenses de fonctionnement : 14,1 + Reventilation frais de structure : 6,8 - Reventilation produits de structure : 0,6 <u>Fouilles : 28,8</u> + Dépenses de fonctionnement : 25,1 + Reventilation frais de structure : 5 - Reventilation produits de structure : 1,3 Frais de recherche&prestations non ventilés, = activités et non frais généraux Produits de structure ventilés.	3,1
RESULTAT	-26,9		-13,5		-13,4

ANNEXE II

COMMENTAIRE CONCERNANT LE DEFICIT DE L'ACTIVITE AFAN

Page 16 du rapport « 2004 – Les chantiers Afan ont également connu un déficit qui s'élève à environ 800 000 € ... »

Le résultat de cette activité déterminé par l'INRAP est bénéficiaire de 1 M€.

Le divergence porte sur :

- La ventilation sur les frais de recherche et prestations, non considérés par l'INRAP comme des frais généraux mais comme des activités donc non ventilables sur les autres activités.
- Le montant de frais de structure affectés à l'activité. Le montant total des dépenses de structure avant ventilation sur les activités est différent selon IGF (27,5 M€) et INRAP (24 M€).

COMPTE DE RESULTAT 2004 En M€	MISSION IGF	INRAP	ECART IGF-INRAP
PRODUITS	<u>8,4</u>	<u>8,4</u>	0
CHARGES	<u>9,2</u>	<u>7,4</u>	1,8
Dont :			
Dépenses directes	5,3	6,3	-1
Ventilation charges non affectées	0,8	0	0,8
Ventilation charges de structure	2,8	1,5	1,3
Ventilation produits de structure	0	-0,4	0,4
Ventilation autres frais prestations + recherche	0,3	0	0,3
RESULTAT	- 0,8	1	-1,8

ANNEXE III

Quelques brefs commentaires sur les annexes du rapport

- 1- annexe I page 3 : le total des dépenses est différent de celui du compte financier (?)
- 2- annexe I page 10 : on ne peut en aucun cas considérer que les 17,4 M€ de dépenses au titre des diagnostics 2003 en 2004 (19,8 M€ selon nos chiffres) « représentent le périmètre des charges que la RAP doit permettre de financer » : en effet, d'une part l'année 2004 est celle de la montée en puissance des diagnostics 2003, d'autre part un nombre très important de diagnostics prescrits au titre de la loi 2001 ont été réalisés cette année-là, auxquels vont bien évidemment se substituer des diagnostics 2003 qu'il faudra financer avec la RAP...
- 3- annexe I page 13 : sur la colonne fouilles loi 2001 : l'absence de surface dans certaines lignes a généré des calculs de coût moyen peu compréhensibles.

**Réponse de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles,
du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale des finances à la note
de la directrice générale de l'INRAP**

I. 1. a)

L'observation formulée à la page 6 du rapport vise non pas les modalités d'association des partenaires de l'INRAP à la préparation du projet d'établissement, mais l'insuffisante prise en compte des attentes de ces derniers dans le projet. La mission considère en particulier qu'il aurait été nécessaire que le projet d'établissement présente, à titre préliminaire, un bilan de ces attentes, comportant une analyse des forces et faiblesses de l'institut dans ses rapports avec ses partenaires, et des perspectives en vue de leur amélioration. La mission a par ailleurs pu noter que cette opinion était partagée par la grande majorité des interlocuteurs extérieurs à l'INRAP. Certaines actions, comme la définition de normes opérationnelles pour les diagnostics et les fouilles, gagneraient de plus à être menées en associant les DRAC puisqu'elles les concernent à l'amont comme à l'aval dans leurs prescriptions et dans le suivi de la conformité des travaux par rapport aux prescriptions.

En ce qui concerne l'observation formulée à la page 9, qui concerne les rôles respectifs du ministère de la culture et de l'INRAP, la mission ne peut que rappeler que les orientations de la politique d'archéologie préventive relèvent de l'État, à qui il incombe de définir le volume des diagnostics d'archéologie préventive et les moyens qui lui sont consacrés. Le projet d'établissement de l'INRAP doit s'insérer dans le cadre ainsi défini.

b)

La mission n'entendait nullement observer à la page 9 que l'ensemble des choix exprimés dans le projet d'établissement relevait de l'État. Comme il est rappelé *supra*, l'observation visait uniquement à rappeler les rôles respectifs de l'ensemble des acteurs de l'archéologie préventive, et notamment les rôles respectifs de l'État et des opérateurs, parmi lesquels figure l'INRAP. La mission partage en tout point l'avis de la directrice générale concernant le partage entre la responsabilité de la programmation scientifique, qui relève de l'État, et celle de la qualité scientifique et des bilans des opérations d'archéologie préventive effectuées par l'INRAP, qui relèvent de l'établissement.

I. 2.

Comme il est mentionné à la page 4 du rapport (« la définition des mécanismes de financement de l'archéologie préventive aurait dû être précédée d'une analyse des coûts du service public de l'archéologie préventive en France »), l'observation ne portait pas sur l'évaluation du besoin de financement de l'INRAP. En effet, les besoins de financement de l'institut à niveau de prescriptions constant ont bien été évalués par l'institut lui-même, préalablement au vote de la loi de 2003.

Il convient de noter que le besoin de financement de l'INRAP ne constitue pas une donnée invariable. Il dépend en effet étroitement d'au moins deux paramètres :

- le niveau des prescriptions émises par les services de l'État ;
- la productivité constatée sur les opérations, qui dépend elle-même de paramètres multiples : caractéristiques du terrain, nature des vestiges, usages et méthodologie adoptés par les archéologues, etc.

C'est pourquoi le besoin de financement se rapportant aux diagnostics financés par la redevance ne peut être considéré comme une donnée définitive. En particulier, le rapport souligne l'utilité des travaux de méthodologie entrepris par la direction scientifique et technique de l'INRAP, qui doivent permettre de fixer des critères uniformes d'usage des moyens selon les types d'opérations. C'est sur cette base qu'il sera possible de définir des objectifs de productivité plus précis, à niveau d'exigence scientifique déterminé.

Le besoin de financement global, FNAP compris, calculé par la mission en fonction des coûts complets reconstitués de l'INRAP pour l'année 2004 (entre 43 et 47 M€) ne peut donc constituer qu'une indication provisoire et relative. En effet, cette estimation ne s'appuie pas sur les travaux de la direction scientifique et technique de l'INRAP et résulte du volume et de la nature des prescriptions correspondant aux opérations accomplies au cours de l'année 2004. Le chiffre de 80 M€ mentionné dans la réponse correspond donc à un accroissement important des activités de l'INRAP par rapport au niveau actuel, quelle que soit la méthode adoptée pour le calcul des coûts.

La mission partage le constat de la directrice générale concernant la difficulté soulevée. C'est pourquoi elle souligne qu'il revient au ministère de la culture d'assurer l'équilibre entre les exigences de l'archéologie préventive et le développement économique et social, en s'assurant que les moyens des opérateurs de l'archéologie préventive leur permettent d'assurer la réalisation des opérations prescrites.

II. 1.

La mission ne s'est pas prononcée sur la régularité du financement des activités de nature concurrentielle de l'INRAP au regard des droits de la concurrence français et européen. Contrairement à ce qui est mentionné dans la réponse de la directrice générale, la mission souligne précisément que l'absence de décomposition des charges et des produits par activité fait courir à l'institut un risque contentieux.

Par ailleurs, la mission ne suggère pas qu'il soit demandé à l'établissement de fournir un budget annexe, mais que la présentation des budgets prévisionnels et exécutés permette de vérifier l'équilibre entre les dépenses et les recettes par activité et par mode de financement. Cette exigence est applicable à tous les établissements publics dont les ressources sont pour partie fiscale ou budgétaire, et pour partie de nature commerciale.

Le déficit de 27 M€ des diagnostics et des fouilles relatifs au régime de la loi de 2001 résulte des produits de redevance transmis à la mission par l'agence comptable de l'INRAP, figurant dans le tableau ci-dessous.

Compte	TR EMIS en 2004		AORC* en 2004		AORC* en 2005		TR NET 2004	
	Nbre	MT	Nbre	MT	Nbre	Mt	Nbre	MT
75 711 (fouilles)	32	4 681 796	2	459 536	-	-	30	4 222 260
75 712 (fouilles)	33	10 472 088	2	364 790	-	-	31	10 107 298
Total fouilles	65	15 153 884	4	824 326	0	0	61	14 329 558
75713 (diagnostics)	166	2 374 577	10	100 541	5	44 353	151	2 229 683
75714 (diagnostics)	499	11 029 927	16	438 102	4	1 743 238	479	8 848 587
Total diagnostics	665	13 404 504	26	538 643	9	1 787 591	630	11 078 270

* : annulations et réduction des ordres de recettes émis en 2004 et 2005.

Source : agence comptable INRAP.

Ces données ne figurent pas sous cette forme dans le compte financier de l'exercice 2004, car celui-ci mentionne les montants des ordonnancements et des encaissements rattachés à l'exercice comptable 2004, et non le montant des titres de recette correspondant aux opérations effectuées en 2004¹. En effet, pour connaître l'équilibre financier des opérations effectuées en 2004 mais relevant du régime de la loi de 2001, il est nécessaire de calculer le produit de la redevance sur la base des seuls titres de recette correspondant aux opérations réalisées en 2004. Cependant, ce tri ne pouvant être effectué par l'agence comptable de l'INRAP, la mission a estimé le résultat recherché à partir des titres émis en 2004. En effet, la règle adoptée pour l'ordonnancement est que les titres de recette ne sont émis que lorsque l'opération est sur le point d'être réalisée. On peut donc considérer que les titres émis en 2004 correspondent pour l'essentiel aux opérations réalisées au cours du même exercice. Les résultats obtenus, validés par l'agence comptable, mentionnent un montant de titres de recette de 11,1 M€ pour les diagnostics et de 14,3 M€ pour les fouilles, comme indiqué dans le rapport.

Le déficit de 27 M€ mentionné résulte de l'écart entre ces produits et les charges enregistrées au cours de l'année 2004, présentées dans le tableau de la page 9 de l'annexe I du rapport². Ces dernières intègrent une part du coût des travaux liés aux opérations de diagnostics et de fouilles commencées en 2003, mais terminées en 2004, alors que les recettes correspondantes ont été enregistrées en 2003. Ces dépenses sont plus limitées pour les diagnostics que pour les fouilles, en raison de la faible durée moyenne des premiers. Le chiffre de 27 M€ présenté doit donc être considéré en tenant compte de cette approximation. Seule la mise en place d'un suivi des engagements par exercice, recommandé par la mission, permettrait de calculer précisément l'équilibre financier en fin d'exercice.

¹ Les principes de rattachement des produits constatés d'avance à l'exercice 2004 sont par ailleurs contestés par l'audit n°2005-11 effectué par la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle de la direction générale de la comptabilité publique, qui mentionne à la page 49 que « l'analyse des données produites, à partir d'un échantillon de quelques dossiers tirés aléatoirement, démontre que la sincérité comptable des produits constatés d'avance n'est pas respectée ».

² Le tableau mentionne un coût complet de 20,8 M€ pour les diagnostics et de 31,4 M€ pour les fouilles relevant de la loi de 2001

La perte constatée résulte directement des coûts supportés par l'INRAP lors de la réalisation de ces opérations. Or, comme il est mentionné dans le rapport, ces coûts proviennent avant tout des dépenses de rémunération des agents employés sur les chantiers. Les différences de productivités importantes constatées entre les opérations relevant des régimes de 2001 et de 2003, mentionnées à la page 13 de l'annexe I, montrent que les moyens par opération et par hectare affectés aux opérations relevant de la loi de 2001 ont été plus importants que pour les autres opérations. Le déficit constaté sur les opérations prescrites au titre de la loi de 2001 résulte donc bien des choix d'affectation des moyens effectués pour ces opérations. S'il est vrai que ces moyens sont prévus par les conventions visées par les services de l'État, il n'en reste pas moins que leur répartition selon les différentes opérations relève de la responsabilité de la direction générale de l'INRAP.

Afin d'estimer le coût complet de chaque type d'opération, l'ensemble des charges indirectes, reprises du compte financier et communiquées par la direction financière, ont été ventilées sur chacun des axes opérationnels (diagnostics et fouilles 2001 et 2003, ainsi que les opérations AFAN) au prorata des jours/hommes affectés en 2004 à ces différents axes. Ces règles de ventilation ont été détaillées dans l'annexe I du rapport (page 9).

II. 2.

Les comparaisons internationales doivent être examinées avec précaution, compte tenu des différences importantes qui existent dans l'organisation et le financement de l'archéologie préventive. Elles ont toutefois le mérite de situer l'effort financier d'archéologie préventive en France par rapport aux autres pays. A cet égard, le rapport d'information n°440 de la commission des finances du Sénat présenté par M. Yann Gaillard mentionne que le marché britannique de l'archéologie représente entre 45 et 50 millions de livres, soit un niveau inférieur au budget de l'INRAP.

III. 1. a)

Les nombres de jours travaillés par agent opérationnel mentionnés à la page 20 du rapport correspondent aux données transmises par la direction générale et par les directions inter-régionales de l'INRAP, comme il est indiqué au bas du tableau figurant à la page 9 de l'annexe II, reproduit ci-dessous.

Année 2004	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total
<i>Nb de jours/hommes opérationnels</i>	34 865	15 314	12 109	27 848	25 192	18 435	18 765	16 737	176 612
<i>Nb d'ETP opérationnels</i>	222	107	96	161	164	132	123	125	1 129
Nombre de jours d'activité par ETP opérationnel	157	144	127	173	154	140	153	134	156
Année 2005 (8 mois)	CIF	GEN	GES	GO	GSO	MED	NP	RAA	Total
<i>Nb de jours/hommes opérationnels</i>	37 985	17 442	11 994	28 364	27 157	19 090	19 504	15 252	176 788
<i>Nb d'ETP opérationnels</i>	222	107	96	161	164	132	123	125	1 129
Nombre de jours d'activité par ETP opérationnel	171	164	126	176	166	145	159	122	157

Source : INRAP – Logiciel IP, calculs mission.

L'écart constaté avec les résultats mentionnés dans la réponse de la directrice générale ne peut provenir que d'une erreur dans les données transmises ou d'une différence de définition des résultats utilisés. En effet, les données retracées dans le tableau ci-dessus correspondent aux seuls agents *opérationnels*, selon les catégories utilisées par la direction des ressources humaines de l'INRAP.

b)

La mission a inclus les contraintes légales dans les délais moyens d'intervention de l'INRAP mentionnés dans le rapport dans la mesure où ces délais légaux allongent la durée d'immobilisation des terrains. L'effort de l'INRAP ne peut naturellement porter que sur le raccourcissement des délais non contraints par les obligations légales.

c)

La mission ne mésestime pas les contraintes mentionnées dans la réponse de la directrice générale. La priorité donnée aux opérations de terrain est par ailleurs conforme aux recommandations faites par le rapport.

La remise régulière des rapports doit toutefois constituer un préalable au développement des activités de recherche de l'établissement, qui constituent un objectif légitime de la direction générale (v. *infra* au III.2 de la réponse au rapport). En effet, la rédaction des rapports d'opérations et la mise à disposition de la communauté scientifique des découvertes effectuées par l'INRAP constituent la première étape de la valorisation scientifique des chantiers archéologiques réalisés.

Les observations concernant le nombre de rapports rendus dans la DIR Nord-Picardie figurent à la page 20 du rapport et aux pages 11 et 12 de l'annexe II. Elles mentionnent qu'aucun rapport relatif aux opérations effectuées dans le cadre de la loi de 2001 n'a été remis par les archéologues de cette inter-région. Cette observation n'est pas contestée dans la réponse de la directrice générale. Les résultats relatifs aux fouilles de la loi de 2003 mentionnés dans réponse ne font en revanche pas l'objet d'observations particulières dans le rapport.

III. 2.

La mission ne considère pas que l'activité de recherche constitue un objectif secondaire de l'établissement ou une « variable d'ajustement budgétaire », ce qui serait d'ailleurs contraire aux missions de l'établissement fixées par la loi. En mentionnant le fait que les activités de recherche constituent des « priorités d'ordre secondaire, même si elles sont inscrites dans les missions de l'établissement », la mission visait à souligner que les activités opérationnelles de l'INRAP devaient dans un premier temps mobiliser tous les moyens de l'établissement.

En effet, l'amélioration de la situation financière de l'INRAP et le développement de meilleures relations avec les aménageurs supposent que la direction générale se fixe des priorités. A moins de nuire à l'efficacité de l'effort de mobilisation des agents, la direction générale ne peut retenir la totalité des missions de l'institut au titre de ses priorités. C'est pourquoi la mission engage la direction générale à hiérarchiser davantage les objectifs du projet d'établissement (page 22 du rapport) et recommande de ne pas développer les activités de recherche de l'institut au détriment de « l'objectif prioritaire d'amélioration de la qualité des travaux de diagnostic et de fouilles, qui inclut les exigences de délais » (page 21 du rapport).

IV. 1.

La réponse de la direction générale confirme l'observation effectuée à la page 5 de l'annexe II concernant le dépassement du plafond de CDD autorisé dans le budget primitif de l'INRAP.

Loin de constituer un paradoxe, la conciliation du plafonnement des effectifs et de la réduction des délais doit être un objectif de la direction générale, qui dispose de plusieurs leviers d'action :

- la réalisation de gains de productivité supplémentaires ;
- la mobilisation de tous les agents opérationnels sur les tâches de terrain correspondant à leur poste, et non sur les fonctions support (v. page 19 du rapport, qui mentionne que les agents opérationnels consacrent 13 % de leur activité aux fonctions support) ;
- l'augmentation du nombre de jours travaillés par agent opérationnel en CDI à temps plein, qui est de 173 sur les huit premiers mois de 2005, contre 211 pour les agents en CDD (soit en moyenne 22 % de jours travaillés supplémentaires pour les agents en CDD).

En ce qui concerne la mesure du nombre d'agents opérationnels occupés à des fonctions support, les résultats présentés dans le rapport, qui correspondent aux catégories utilisées par la direction des ressources humaines de l'INRAP, proviennent du logiciel de gestion opérationnelle IP utilisé par l'ensemble des directions. Les informations qu'il contient, notamment concernant le nombre d'heures occupées aux fonctions support – qui n'inclue pas les tâches de recherche –, correspondent aux heures déclarées par les agents et validées par les responsables des différents services. Les résultats présentés dans le rapport sont donc conformes aux données les plus fiables dont dispose la direction générale de l'INRAP.

La mission ne conteste pas que les retards de recouvrement de la redevance ont engendré des difficultés de trésorerie pour l'établissement. Ces difficultés de recouvrement n'ont cependant pas engendré de déficit comptable. En effet, pour les opérations relevant du régime en vigueur depuis 2003, **il n'existe pas de déficit entre le rendement de la redevance, évalué par la mission à 47 M€ au minimum, et le montant des charges de l'INRAP correspondant aux diagnostics, qui peuvent être estimées au coût complet à environ 40 M€ en année pleine** (v. le rapport d'audit relatif à la redevance d'archéologie préventive, remis en décembre 2005). Il convient enfin de rappeler que les subventions d'équilibre versées par le ministère de la culture à l'INRAP ont jusqu'à présent limité les difficultés de trésorerie de l'institut.

IV. 2.

Sur les vingt-deux membres du conseil d'administration de l'INRAP, sept membres représentent la communauté scientifique, soit 47 % des membres hors administrations de tutelle, qui comptent également sept membres. Les aménageurs ne sont pas mentionnés dans le décret, qui prévoit la présence de « deux représentants des personnes publiques et privées concernées par l'archéologie préventive ». Ces personnes sont par ailleurs nommées par le ministre de la culture et par le ministre de la recherche, alors que la participation du ministre de l'équipement aurait été plus logique, s'agissant d'opérations d'aménagement qui touchent davantage à la compétence de ce ministère.

CONCLUSION

La mission prend note que le constat qu'elle a effectué est largement partagé par la directrice générale de l'INRAP. Concernant la situation financière difficile constatée au cours des années écoulées, les principales conclusions de la mission sont les suivantes :

- il n'existe pas, d'après les calculs effectués par la mission, de déficit entre le montant de la redevance d'archéologie préventive instituée en 2003 et modifiée en 2004 et les charges que cette redevance doit financer ;
- le principal enjeu pour les années à venir consiste dans le recentrage du management de l'INRAP sur des priorités plus concentrées et hiérarchisées ;
- le ministère de la culture a la responsabilité de définir en amont une politique scientifique dont découle la cohérence des prescriptions. Cette politique doit aussi prendre en compte la nécessité pour l'INRAP d'équilibrer financièrement les travaux de diagnostics et de fouilles. Le volume des prescriptions doit par conséquent être contrôlé par l'État afin d'être compatible avec l'objectif de retour à l'équilibre financier de l'établissement public.

Fait à Paris, le 3 janvier 2006.

Les inspecteurs des finances,

L'inspecteur général de l'administration des
affaires culturelles,

Maxence LANGLOIS-BERTHELOT

Patrick OLIVIER

Emmanuel PITRON

L'ingénieur général des ponts et chaussées,

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,

François LENOËL

Nicole BRIOT