

Edito

Rapport Faure, la dure loi du marché et l'art de la synthèse

Le 4 février dernier, le Premier ministre confiait à Martine Faure, députée de Gironde, la périlleuse mission de concevoir « un nouveau dispositif du service public de l'archéologie préventive fondé sur l'excellence scientifique et culturelle, tout en étant adapté aux réalités économiques, sociales et territoriales de demain ». La remise de ce rapport, très attendue, a été plusieurs fois reportée. Il a finalement été transmis à Fleur Pellerin, ministre de la Culture et de la Communication, le 26 mai 2015, et rendu public quelques jours plus tard.

Dès le titre du document, le glissement est évident : de l'ambition initiale, un « nouveau dispositif du service public », il ne reste quelques mois plus tard qu'une « politique publique équilibrée ». L'équilibre ici recherché est un art consommé de la « synthèse » chère à François Hollande. Mais à trop vouloir réformer sans fâcher personne, on prend naturellement le risque de mécontenter tout le monde... et de ne résoudre aucun des problèmes de fond.

Finalement, dans une commande contrainte, Martine Faure flirte aussi loin qu'elle le peut avec les lignes rouges qui lui ont été imposées. Plus fondamentalement, le rapport acte un nouveau renoncement de la gauche socialiste : ce que nous dit Martine Faure, c'est que l'archéologie préventive est une science humaine et sociale, certes, mais aussi une marchandise ; que le « marché » de l'archéologie n'est pas parvenu, seul, à trouver son équilibre, mais qu'il n'est pas disqualifié pour autant ; que, par conséquent, il est du devoir des pouvoirs publics de jouer au régulateur pour qu'il puisse fonctionner. De revenir sur la marchandisation de l'archéologie, il n'est plus question aujourd'hui. Cet objectif, chacun en convient, n'est pas facile à atteindre. Mais on pouvait attendre d'une majorité qui avait tant combattu la loi de 2003 qu'elle s'engage résolument dans une reconquête du service public, définisse une feuille de route pour réduire progressivement l'espace du « marché » dans la discipline et utilise, pour cela, tous les leviers législatifs et réglementaires dont elle dispose.

Martine Faure affirme, s'inscrire « dans la continuité » du Livre blanc de l'archéologie préventive. Fort heureusement, sur bien des aspects, l'état des lieux réalisé dans ce nouveau rapport va au-delà. Après deux années marquées par de fortes mobilisations, des faillites dans le privé, des dégraissages dans les collectivités et un effondrement de l'activité à l'Inrap, Il n'est plus possible aujourd'hui d'affirmer que le système de l'archéologie préventive a trouvé son équilibre et qu'un simple toilettage de la loi de 2003 suffira à en assurer la pérennité.

La dure loi du « marché » de l'archéologie préventive

Martine Faure rappelle que « l'ouverture de l'activité de fouille à la concurrence a introduit la possibilité de dérives commerciales qu'une régulation insuffisante du dispositif a été incapable de combattre » (p. 21). « Certaines entreprises privées se sont lancées dans le secteur de l'archéologie préventive avec pour souci premier de dégager des bénéfices commerciaux [...] adoptant un comportement parfois prédateur afin d'obtenir le plus de marchés de fouilles possible. [...] Ces pratiques de dumping économique et social, bien éloignées du respect des exigences scientifiques de la discipline archéologique, ont, semble-t-il et malheureusement, eu tendance à se répandre, entraînant une grande partie de la profession vers le bas » (p. 21). De ce point de vue, l'évolution comparée des prix par type d'opérateur, enfin rendue publique par le ministère de la Culture et de la Communication à l'occasion de ce rapport, est éloquent (Cf. encadré page 3) : « si la faiblesse de leurs coûts de structure peut rendre compte d'une partie des écarts constatés, l'évolution des prix met en évidence une spirale déflationniste préoccupante pour la viabilité financière du secteur et pour sa capacité à faire prévaloir durablement la qualité scientifique des opérations » (p. 23).

Une fois le constat posé, la difficulté est ensuite d'analyser précisément les causes de cette situation dégradée. Pour Martine Faure, la trop forte croissance du nombre d'opérateurs (publics et privés) dans un « marché » en contraction (« un recul de l'activité économique de fouille » de -13% entre 2012 et 2013) a déstabilisé le système, situation aggravée par l'existence de quelques entreprises peu scrupuleuses que l'État a été incapable de contrôler. L'analyse est juste, mais très partielle. Elle n'intègre aucun des problèmes de fond posés par la maîtrise d'ouvrage transférée aux aménageurs. D'où, sans surprise, des propositions limitées à deux

axes de régulation : un resserrement du contrôle des agréments et le plafonnement du nombre d'opérateurs en fonction de l'évolution du « marché ».

Le contrôle des agréments et des opérations

Sur ce premier axe, les propositions ne sont pas totalement nouvelles. Chacun s'accordera sur la nécessité de « renforcer les effectifs dans les SRA et [de] garantir une formation de qualité des agents », même s'il y a toujours un côté un peu incantatoire à ce type de déclarations quand, dans le même temps, le gouvernement relève ses objectifs de réduction des finances publiques et engage, dans les Directions régionales des affaires culturelles, une réforme territoriale à marche forcée qui déstabilise profondément les services. Les leçons tirées de la faillite de la société Archéoloire ouvrent cependant la porte à un changement de doctrine. Pour Martine Faure, la délivrance des agréments ne doit plus reposer sur « la seule compétence scientifique des personnels » mais être élargis « à l'examen des données administratives et financières [des] opérateurs » (p. 43). C'est la première fois qu'est publiquement évoquée la possibilité de mettre en place un « cahier des charges spécifiques » et d'exiger un « niveau de sûreté financière garantissant que les opérateurs sont en mesure de financer l'achèvement des opérations engagées et la rédaction des rapports finaux d'opération » (p. 43). Pour autant, le rapport se trompe de cible en traitant les services de collectivités territoriales de la même façon que les opérateurs privés, alors que les enjeux ne sont bien évidemment pas de même nature, surtout si ces services archéologiques voient leur champ d'intervention restreint au seul territoire de leur collectivité (p. 49).

Le plafonnement du nombre d'opérateur

Pour le second axe, les propositions restent imprécises mais constituent en fait le cœur du projet porté par le

rapport. « L'État doit pouvoir veiller au respect des équilibres économiques et financiers du secteur de l'archéologie préventive, nécessaire à la qualité scientifique des opérations. L'éventuelle dégradation de ces équilibres devrait, notamment, pouvoir justifier un refus d'agrément ou d'extension d'agrément » (p. 43). En d'autres termes, la mission parlementaire propose d'assurer l'équilibre du système en plafonnant le nombre d'opérateurs présents sur le « marché » de l'archéologie préventive, en fonction de l'évolution de ce « marché », et non plus seulement en fonction des capacités scientifique, administrative et financière du prétendant à un agrément.

L'idée de réduire et de réguler le nombre d'opérateurs agréés n'est pas nouvelle. C'est, depuis longtemps, une proposition portée par les dirigeants de quelques sociétés privées parmi les plus importantes, très « solidaires » sur ce terrain avec leurs collègues des plus petites entreprises. Ce scénario n'apporte aucune réponse aux problèmes de fond du système actuel (dispersion des données scientifiques, éviction des équipes de leurs terrains ou de leurs sujets d'études sur de simples critères commerciaux, sélection du moins disant et logiques de dumping social et scientifique, etc.). Par ailleurs, outre le fait qu'il semble difficile d'enfermer les services de collectivités territoriales dans un tel système de régulation des agréments, le risque est grand d'un nouveau « partage du territoire », avec des rentes de situations dont on imagine qu'elles puissent contribuer à la restauration des marges de quelques opérateurs privés mais surtout se construire au détriment des opérateurs publics : moins d'opérateurs privés ne signifie pas plus d'activité pour les opérateurs publics ! Paradoxalement, une telle situation pourrait rapidement réduire les capacités de régulation de l'État en lui retirant, non en droit mais en fait, son principal instrument de contrôle : celui d'un non renouvellement de l'agrément. En effet les quelques

opérateurs restant atteindraient rapidement une taille qui les rendraient « too big to fail », selon l'expression consacrée dans le secteur de la finance : les conséquences de leurs faillites seraient telles (licenciements, coût et procédure d'achèvement des rapports, etc.) qu'il deviendrait rapidement inenvisageable de retirer ou même de réduire leur agrément.

Les « lignes rouges » du MCC

Deux pans d'analyse, pourtant essentiels, sont presque totalement passés sous silence par le rapport : celui des conséquences scientifiques, économiques et sociales du transfert de la maîtrise d'ouvrage des fouilles aux aménageurs et celui, intimement lié au premier, d'un financement au coup par coup des opérations de fouilles. On touche ici les limites de l'exercice de la mission parlementaire et les lignes rouges à ne pas franchir, fixées par le ministère de la Culture et de la Communication, sur deux fondamentaux de la loi de 2003.

Le débat sur la maîtrise d'ouvrage des fouilles n'est pas réductible à une simple opposition entre opérateurs publics et privés. Si l'archéologie relève de missions de service public, c'est bien parce que les fouilles archéologiques ne sont pas réalisées au profit de l'aménageur mais au bénéfice de toute la collectivité. Or la loi de 2003 a confié à l'aménageur le soin de choisir l'opérateur qui réalisera cette prestation alors que le principal intérêt de cet aménageur est que la fouille qui lui est imposée soit réalisée au moindre coût et/ou dans les délais les plus brefs. Il n'a, par ailleurs, aucune compétence pour juger de la qualité scientifique d'un projet d'intervention. Pour peu que ce projet respecte, *a minima*, le cahier des charges, c'est évidemment le moins-disant (en prix et/ou en délais) et non le mieux-disant (scientifique) qui l'emporte. Les pouvoirs publics n'ont aujourd'hui aucun moyen d'imposer l'équipe la plus compétente sur une problématique, celle qui

travaille sur le secteur depuis de nombreuses années ni même l'équipe qui a réalisé la fouille d'une partie du site sur une parcelle contiguë quelques mois plus tôt. L'éclatement des données comme la multiplication des protocoles d'étude réduisent considérablement les possibilités de synthèse.

Dans le rapport de Martine Faure, cette question essentielle est évacuée en une seule et unique phrase (p. 44) : « les fondements juridiques [d'un retour à une maîtrise d'ouvrage entièrement publique] nous paraissent trop incertains [...], [il] dénaturerait l'équilibre du dispositif (rupture du lien avec l'aménageur) et engendrerait une charge de travail difficilement absorbable pour les services de l'État. » Ce sont très exactement les arguments avancés par les services du ministère de la Culture et de la Communication, sans qu'aucune étude juridique ou technique n'ait jamais été produite. Pour autant, en proposant l'instauration d'une « véritable maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État [...] à côté de la maîtrise d'ouvrage économique exercée par les aménageurs » (p. 44), Martine Faure considère que les dispositions actuelles du projet de loi (un examen *a priori* de l'ensemble des

projets scientifiques d'intervention) sont insuffisantes. Rien dans le rapport ne vient cependant préciser la nature de ce dispositif destiné à garantir que « le critère économique [ne soit] pas le premier critère de sélection pour l'aménageur, ni a fortiori le seul » et permettre « de chasser du dispositif le réflexe de moins-disant économique ».

La réforme de la redevance d'archéologie préventive (RAP)

La question du financement de l'archéologie préventive est abordée par le seul prisme de la RAP. Le diagnostic porté sur les dysfonctionnements du système est sans appel, avec un rendement « chroniquement insuffisant [qui] n'a, *de facto*, jamais permis de financer la totalité des besoins, identifiés autour de 120 M€ » (p. 31). Cette situation pénalise l'ensemble du dispositif de l'archéologie préventive, de l'Inrap aux services des collectivités territoriales, en passant par les aménageurs qui ne perçoivent pas les prises en charge ou les aides auxquelles ils peuvent prétendre. Cette « accumulation de difficultés [...] laisse planer un doute sérieux sur la viabilité du dispositif » et « appelle la mise en œuvre rapide de mesures adaptées. » (p. 29).

« Une spirale déflationniste préoccupante »

Les données transmises par le MCC sur les prix de facturation des fouilles par les différents opérateurs sont particulièrement significatives. Elles montrent que les prix moyens facturés à l'hectare pour une opération de fouille sont restés stables pour l'Inrap entre 2009 et 2013, aux environs de 300 000 euros en moyenne. De leur côté, les services archéologiques de collectivités proposaient, dans les années 2009-2010, des prix nettement inférieurs à ceux de l'Inrap mais ont, depuis, sensiblement augmenté leurs tarifs qui se situent aujourd'hui au même niveau que ceux de l'institut. Quant aux opérateurs privés, ils pratiquaient jusqu'en 2009-2010 des prix moyens à l'hectare sensiblement plus élevés que les opérateurs publics, avant que leurs tarifs ne s'effondrent pour s'installer aux environs de 230 000 euros, soit 25% en moyenne en dessous des tarifs de l'Inrap ou des services de collectivités territoriales.



Il y a, dans ces propos, une rupture avec le discours habituellement tenu par les tutelles, réticentes à une nouvelle refonte du système de redevance dont ils assurent, depuis des années, qu'il va très prochainement fonctionner. Martine Faure ne cache pas sa préférence pour une « rebudgétisation » de la RAP, gage de stabilité pour l'Inrap et des services de collectivités. Par ailleurs, l'abondement réalisé chaque année par le ministère de la Culture pour cause de rendement insuffisant place aujourd'hui, de fait, le système dans un mode de régulation budgétaire. Mais ce scénario n'est pas sans risque, dans un contexte de restrictions budgétaires et d'inimitiés profondes vis-à-vis de l'archéologie préventive sur certains bancs du Parlement. C'est, possiblement, un outil budgétaire puissant pour qui souhaiterait réduire le volume des diagnostics – et donc de l'archéologie préventive – ou réaliser des économies sur le dos de la recherche ou de la valorisation.

Au chapitre du financement, Martine Faure affirme aussi très clairement la « nécessaire compensation budgétaire des contraintes de service public qui ne pèsent que sur l'Inrap afin que leur coût ne soit pas répercuté sur les tarifs que propose l'établissement dans le secteur des fouilles » (p. 47). Cette « [subvention pour charges de service public] pourrait être reconduite les années futures pour un montant supérieur (10-15 M€), allant au-delà de la seule prise en compte des coûts induits par la couverture de tout le territoire par l'établissement, pour embrasser l'ensemble des missions particulières dévolues à l'opérateur national » (p.

48). Le rapport insiste également, à juste titre « au regard du niveau particulièrement préoccupant de la dette accumulée par le FNAP en raison du rendement insuffisant de la RAP ces dernières années », sur la nécessité d'un « plan d'apurement volontariste ».

A chacun de faire son marché...

C'est le propre d'un rapport « équilibré » que de permettre à chacun d'y trouver son compte : les collectivités territoriales dans la reconnaissance de leur investissement dans le domaine de la recherche (p. 49), les opérateurs privés dans « la nécessité de leur conserver une place dans le dispositif et de les intégrer à la communauté scientifique » (p. 49), l'Inrap dans le « renforcement de ses responsabilités particulières » (p. 48). Certaines propositions, comme la création d'une nouvelle « instance de dialogue et de concertation de l'ensemble des parties prenantes à l'archéologie française » dénommée « Conseil inter-institutionnel de l'archéologie préventive » (p. 45-46) laissent dubitatives, surtout depuis que la Commission du *Livre Blanc*, tout aussi pléthorique et inter-institutionnelle que ce conseil, a fait la démonstration de son incapacité à poser les fondements d'une réforme dont la discipline avait besoin. A l'inverse, on souscrit volontiers aux préconisations de Martine Faure quant aux « ajustements nécessaires de fiscalité de l'archéologie appliquée à l'espace maritime », à la nécessité de clarifier les rôles entre le Drassm et l'Inrap comme celle de renforcer les moyens de l'établissement public en matière d'archéologie préventive

sous-marine (p. 36 à 38). De la même façon, la mission parlementaire consacre un long développement au « frein à la mobilité » que constituent aujourd'hui le statut dérogatoire des agents de l'Inrap (p. 39-41), et avec des ouvertures intéressantes sur la possible titularisation des agents de l'établissement public (p. 55). Par contre, l'idée d'un « pôle public », portée par Aurélie Filippetti puis par Fleur Pellerin est enterrée, le rapport en abandonne très clairement tant le terme que l'ambition. Tout aussi préoccupant, au sujet de la recherche (qui fait de la recherche et quand ?), Martine Faure reprend pour partie les arguments de la Cour des comptes et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (la recherche commence après le rendu du rapport), positionnement très contesté et fort contestable qui permet à ce même ministère de s'exonérer d'un financement de l'archéologie préventive. Rien non plus dans le rapport sur la question du crédit impôt recherche, alors que certains opérateurs privés bénéficient à ce titre, chaque année, de centaines de milliers d'euros de subvention publique, ce qui induit évidemment une forte distorsion de concurrence vis-à-vis des opérateurs publics, Inrap et collectivités territoriales. Mais puisqu'on vous dit que les opérateurs privés financent leurs travaux de recherche sur leurs seuls fonds propres... Enfin la question de la propriété publique du mobilier archéologique n'est pas abordée, Martine Faure considère sûrement que cette disposition fondamentale qui figure déjà dans le projet de loi n'a pas besoin d'être plus étayée.

Le SGPA-CGT estime qu'en éludant la question de la maîtrise d'ouvrage des fouilles, le rapport Faure passe à côté du problème de fond.

Le glissement opéré entre la lettre de mission et le résultat démontre clairement le manque d'ambition et une frilosité extrême du ministère et du gouvernement à réformer profondément le dispositif. De plus, en enterrant le pôle public et en cantonnant les services des collectivités territoriales au système d'agrément renforcé envisagé au même titre que les privés, le rapport ne répond pas à la commande qui était de concevoir « un nouveau dispositif du service public de l'archéologie préventive fondé sur l'excellence scientifique et culturelle, tout en étant adapté aux réalités économiques, sociales et territoriales de demain ». Services publics dont la question de la pérennité reste engagée malgré les propositions de ce rapport... et ce n'est pas que du ressenti !

Bulletin d'adhésion au SGPA CGT-Culture

Juin 2015

Nom : Prénom :

Adresse : Région :

Tel : Email : INRAP SRA Autre :

A retourner à CGT-Culture, 61 rue de Richelieu, 75002 PARIS - email : sgpa.cgt-culture@culture.gouv.fr

Tel : 01 40 15 51 86 - Fax : 01 40 15 51 77 - internet : <http://www.cgt-culture.fr>