

Ministère de la Culture et de la Communication

La Ministre

Monsieur le Premier président de la
Cour des comptes
13, rue Cambon
BP 52195
75021 PARIS CEDEX 01

Nos Ref. : CC/785/FXM

1 2 AOUT 2013

Objet : Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

J'ai pris connaissance du référé n° 67181 en date du 6 juin 2013 relatif à l'INRAP qui fait suite au relevé d'observations provisoires de janvier 2013 concernant les exercices 2002 à 2011.

Ce référé aborde cinq thématiques (le modèle de financement, l'exercice de la tutelle, l'encadrement et le financement de la recherche archéologique, l'évolution du cadre concurrentiel et la gestion interne de l'INRAP) sur lesquelles le ministère de la culture et de la communication avait apporté de nombreux éléments de réponse dans son courrier du 19 avril 2013 adressé au Président de la Troisième chambre de la Cour des comptes.

Je prends bonne note de ces recommandations et je tiens néanmoins à réaffirmer les positions du Ministère de la culture et de la communication sur plusieurs points qui me paraissent essentiels, selon les grands axes mentionnées précédemment, en réponse à ce référé.

.../...

Le modèle de financement

Le financement de l'activité non lucrative de l'INRAP par la redevance d'archéologie préventive (RAP) permet d'établir un lien, voulu par le législateur en 2001 et non remis en cause en 2003, entre un secteur économique dont l'activité affecte le patrimoine archéologique et une mission de service public liée à l'identification, à l'étude et à la connaissance des vestiges historiques. Dans ce cadre, l'objectif est de trouver le bon niveau de taxation des opérateurs assujettis afin de financer le coût des diagnostics à réaliser sur l'ensemble des opérations (assujetties et exonérées en tout ou partie par la loi).

Grâce aux réformes du financement mises en œuvre en LFR 2011 et LFI 2013, les ressources de l'archéologie préventive, estimées à 122 M€, devraient désormais être en adéquation avec les besoins de prescriptions, dont l'observation montre que leur taux est stabilisé à un niveau constant depuis plusieurs années.

Sur 35 345 dossiers reçus par les services en 2012, 2 982 ont fait l'objet d'une prescription de diagnostic et 729 d'une prescription de fouilles, soit respectivement des taux de 7,52 % et 1,96 %. Ces taux étaient de 8,39 % et 2,17 % en 2011, 7,34 % et 1,96 % en 2010.

Cette ressource permettra également de mieux répondre, à travers le Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), aux demandes des aménageurs dont les projets sont éligibles à des subventions.

Dans l'objectif d'une sécurisation des circuits de financement, le ministère de la culture et de la communication poursuit ses travaux pour la mise en place d'un compte d'affectation spéciale (CAS), destiné à recevoir le produit de la RAP, qui devrait être créé au 1^{er} janvier 2015, dont l'objectif consistera à mieux associer les tutelles et les partenaires à la répartition de la ressource et au contrôle de son emploi.

Ce CAS permettra par ailleurs de confirmer l'étanchéité obtenue depuis janvier 2012 entre les trésoreries FNAP et INRAP.

L'unification du circuit de liquidation de la RAP constituera une piste à expertiser au niveau interministériel afin d'en identifier les avantages et inconvénients ainsi que les conditions et modalités de sa mise en œuvre.

Une réunion interministérielle en date du 28 juin dernier a, par ailleurs, permis d'accélérer le règlement des difficultés signalées par la Cour, relatives au nouveau système d'information du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

L'exercice de la tutelle

Le ministère de la culture et de la communication, de même que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, partage l'avis de la Cour sur la définition d'une stratégie coordonnée et hiérarchisée de la recherche archéologique par le conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et les commissions interrégionales de la recherche archéologique (CIRA).

Dans le cadre de leurs prérogatives, leur rôle d'évaluation scientifique de la recherche archéologique les conduit à émettre des avis et des bilans, comme en témoignent les bilans scientifiques régionaux lancés sous l'égide des services régionaux de l'archéologie (SRA) en 2004-2005 et les bilans quadriennaux des CIRA.

Les prescriptions sont, de fait, mieux encadrées par les instances scientifiques grâce notamment à la définition et au suivi d'une programmation de la recherche par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA).

Par ailleurs, le CNRA, en lien avec l'Alliance ATHENA, s'emploie à la refonte de la programmation nationale de la recherche émise en 1997. La nouvelle programmation est attendue pour la fin de l'année 2013.

Les CIRA sont également entendues à chaque séance du CNRA par le biais des membres du CNRA élus en leur sein sur tout sujet relatif à la recherche archéologique.

Cette stratégie est établie par ces instances collégiales avec la collaboration des SRA.

En effet, ces services ont pour mission le contrôle scientifique et technique des opérations archéologiques mais aussi l'inventaire fondamental de l'ensemble des données archéologiques, la gestion des archives du sol et l'administration de la recherche et de la valorisation.

S'agissant de la politique de prescription et de la prise en compte des disponibilités des moyens de l'archéologie préventive, le ministère rappelle que la politique engagée depuis 10 ans vise à conserver un équilibre entre le niveau de prescriptions de diagnostics et de fouilles et les besoins de l'activité économique des aménageurs. Toutefois, il convient de souligner que celle-ci doit aussi s'appréhender au regard de l'aménagement du territoire, politique que le ministère ne maîtrise pas.

Par ailleurs, même si l'Établissement public réalise environ 80% des diagnostics, plus d'une soixantaine de services de collectivités territoriales assurent des diagnostics archéologiques ponctuellement ou sur tous les aménagements de leur territoire (20 ont pris toute la compétence) et sont habilités à assurer des fouilles.

En conséquence, dans la mesure où le législateur a adopté un dispositif visant à concilier les intérêts respectifs de la recherche scientifique, de la protection du patrimoine et de l'aménagement du territoire, la politique conduite par le ministère sur la prescription d'archéologie préventive doit s'établir avant tout au regard de ces paramètres et non pas seulement au regard des moyens de l'établissement.

.../...

Sur cette base, les ministères de tutelle ont montré qu'ils souhaitaient exercer pleinement leurs responsabilités auprès de l'établissement, notamment par la signature d'un contrat de performance précisant les objectifs assignés et définissant des indicateurs de nature à permettre d'observer les moyens consacrés pour y parvenir.

En particulier, le ministère de la culture a toujours pleinement assumé les conséquences des insuffisances ou des retards d'encaissement de la redevance d'archéologie préventive sur la trésorerie de l'établissement.

Dans le même esprit, il est envisagé des mesures de clarification et d'harmonisation au niveau national du contenu des arrêtés de prescription d'opération archéologique et des cahiers des charges associés en vue d'un même niveau de précision et d'exigence.

Une circulaire aux préfets de région rappellera notamment que les cahiers des charges élaborés par l'Etat doivent fixer des objectifs et des principes méthodologiques clairs tout en laissant les marges d'appréciation suffisantes aux opérateurs pour proposer des projets scientifiques d'intervention détaillés.

Au-delà de l'harmonisation du contenu des prescriptions, il convient également de rendre plus lisibles les stratégies scientifiques de l'ensemble des services prescripteurs.

L'encadrement et le financement de la recherche archéologique

Je partage l'avis de la Cour sur la nécessaire diversification des sources de financement de la recherche et sur l'utilité d'un concours financier du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche afin que les activités de recherche puissent continuer d'être un maillon essentiel et nécessaire de l'archéologie préventive.

Comme le rappelle à cet égard la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche dans sa réponse, il convient toutefois de rappeler que l'INRAP ne détient pas de monopole en matière de recherche, celle-ci étant d'abord structurée et menée à bien à travers les UMR rattachées aux organismes de recherche et aux universités. C'est dans ce cadre que se pose la question du financement, lequel est déjà diversifié à travers le soutien direct aux équipes, la programmation de l'ANR et les dotations attribuées au titre des investissements d'avenir (LABEX).

Le MESR a d'ailleurs récemment mis en place une subvention (125 K€ pour l'année 2013) permettant d'accueillir au sein des UMR des agents de l'archéologie préventive (issus de l'INRAP ou d'autres opérateurs) de manière à leur permettre de finaliser la rédaction d'articles ou d'effectuer les recherches bibliographiques nécessaires à celle-ci. Toutefois, l'objet de ces travaux gagnerait selon moi à ne pas être restreint aux seules opérations de fouilles préventives. Le MESR s'est ainsi engagé à favoriser les passerelles interinstitutionnelles et à encourager l'intégration d'agents de l'archéologie préventive à des projets de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou à des Laboratoires d'Excellence (LABEX) du domaine, grâce à la compensation salariale versée à leur opérateur.

L'évolution du cadre concurrentiel

Le Livre blanc remis par les membres de la commission d'évaluation scientifique, économique et sociale de l'archéologie préventive prend acte du fait que de nombreuses collectivités territoriales ont manifesté de l'intérêt pour leur patrimoine en créant des services d'archéologie, notamment depuis 2003, pouvant réaliser des diagnostics et parfois agréés pour réaliser des fouilles.

Loin de représenter des concurrents de l'opérateur historique créé par l'Etat, ces services constituent au contraire de solides partenaires du service public de l'archéologie, souvent dotés de moyens exemplaires, animés par des archéologues reconnus au sein de la profession et à même d'apporter un soutien et une expertise scientifique.

Ces partenaires doivent être confortés et le ministère de la culture et de la communication veillera à ce que les conventions passées avec l'INRAP soient enrichies.

Afin de conforter ce pôle public de l'archéologie dont relèvent les agents des SRA, ceux de l'INRAP, les chercheurs des collectivités territoriales mais également ceux du Centre national de recherche scientifique (CNRS) ou de l'Université, les deux ministères de tutelle veilleront à ce que puissent être renforcées les passerelles entre les différents corps afin d'assurer une meilleure formation permanente et la réorientation des métiers et des missions au cours d'une carrière.

S'agissant des opérateurs privés, une réflexion est en cours en lien avec le CNRA en vue de renforcer le niveau d'exigence d'obtention et de renouvellement de l'agrément et son contrôle.

Le projet soumis par l'opérateur devra affirmer plus sensiblement encore l'ambition et les capacités d'insertion scientifique de la structure ainsi que la cohérence et l'ampleur de l'équipe d'intervention.

Enfin, il sera étudié la possibilité d'améliorer la procédure du contrôle scientifique des prestations des opérateurs, en organisant de manière obligatoire une évaluation en amont de leur projet au moyen de propositions mieux normées.

Par ailleurs, il me paraît indispensable de mieux mesurer les charges spécifiques pesant sur l'INRAP, compte tenu des obligations de missions de service public qui lui sont imposées et d'analyser dans quelles mesures ces charges constituent un désavantage compétitif de l'opérateur public dans le cadre de son activité concurrentielle.

la gestion interne de l'INRAP

Le ministère confirme qu'il partage pleinement les recommandations de la Cour sur le déploiement dans les meilleurs délais d'une comptabilité analytique des coûts par opérations et d'un déploiement global du système de gestion de l'activité (SGA) afin de faciliter le pilotage de l'établissement, sachant que ces objectifs ont déjà été intégrés dans le contrat de performance 2011-2013 de l'établissement et seront reconduits.

.../...

Il convient toutefois de préciser que pour les agents exerçant des missions de recherche, la mesure de leur activité ne peut pas se réduire à celui du temps passé sur le terrain mais doit être également apprécié au regard de leur production scientifique et de leurs publications comme dans toutes les activités de recherche.

S'agissant des questions relatives à la gestion des ressources humaines, le ministère indique qu'il mène depuis plusieurs mois un important travail sur la résolution des situations de précarité, en lien avec la direction et les organisations syndicales de l'établissement.

Le ministère et l'établissement ont ainsi travaillé à l'évaluation du besoin permanent tout en veillant à garantir la permanence d'un dispositif d'ajustement des compétences, indispensable à la réalisation de l'activité.

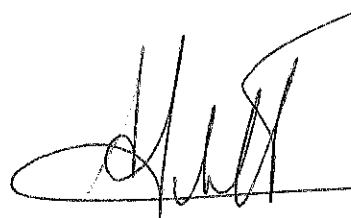
Cette concertation a permis d'aboutir à l'élaboration d'un protocole d'accord qui devrait être signé courant 2013 et qui prévoit la transformation sur trois ans de 140 CDD en CDI, sur un vivier dont les critères ont été rigoureusement sélectionnés.

Pour répondre aux interrogations de la Cour sur le caractère rigide de la structure d'emploi de l'INRAP, le ministère précise que ces recrutements s'opéreront dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur et progressivement en tenant compte de :

- la nécessaire adaptabilité de la structure des emplois à l'évolution de l'activité y compris de sa répartition géographique et du surcroît d'activité ;
- la nécessité de plans de recrutement permettant de répondre à des besoins spécifiques et d'éviter la reconstitution de l'emploi précaire au sein de l'institut.

Enfin, la refonte du décret statutaire de l'établissement que préconise le rapport est en cours et permettra de clarifier le rôle et les missions du président.

Les modifications auront principalement pour finalité de mettre en place une présidence exécutive, le directeur général étant quant à lui chargé de l'administration de la gestion de l'établissement sous l'autorité du président.



Aurélie FILIPPETTI