



Le Premier président

Paris, le 06 JUIN 2013

67181

à

Madame Aurélie FILIPPETTI
Ministre de la culture et de la communication

Madame Geneviève FIORASO
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Objet : l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

La Cour des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) concernant les exercices 2002 à 2011. À l'issue de la contradiction, elle en a tiré des observations définitives qui sont adressées aux dirigeants de l'établissement et aux administrations de tutelle. La Cour a également pris connaissance du *Livre blanc de l'archéologie préventive*, rendu public le 29 mars, et souhaite inscrire les conclusions de ses travaux dans le contexte actuel de révision du cadre législatif en matière de recherche et de réflexion sur un futur projet de loi relatif au patrimoine culturel.

En application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour m'a demandé d'appeler plus particulièrement votre attention sur un certain nombre de points qui relèvent de vos pouvoirs d'impulsion et de tutelle sur cet institut.

-o0o-

La mise en place d'une législation spécifique et la création d'un établissement public par la loi du 17 janvier 2001 ont consacré la reconnaissance de l'archéologie préventive au rang de politique publique. En confiant à l'INRAP la responsabilité de réaliser les opérations de diagnostics et de fouilles prescrites par les services de l'État, mais aussi d'assurer l'exploitation scientifique et la diffusion des résultats de ces opérations et de concourir à l'enseignement et à la valorisation de l'archéologie, le législateur a manifesté l'ambition d'unifier les moyens opérationnels de l'archéologie préventive au sein d'un établissement public doté de larges compétences, qui succède à l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (Afan). L'INRAP est aujourd'hui doté d'un budget de fonctionnement annuel d'environ 160 M€ et emploie plus de 2 000 agents.

L'ouverture à la concurrence des activités de fouilles archéologiques préventives par la loi du 1^{er} août 2003 a représenté une profonde évolution de ce modèle. Elle a permis de répondre à l'accroissement du nombre de sites fouillés, que l'INRAP n'aurait pas été en mesure d'assumer seul à crédits constants. Elle a donné un cadre juridique à l'action menée dans ce domaine par les services archéologiques des collectivités territoriales, employant aujourd'hui plus de 900 agents, et a permis l'émergence d'une vingtaine de sociétés privées, dont les effectifs dépassent les 500 employés. Le maintien de ce cadre concurrentiel apparaît à la fois souhaitable et indispensable, aussi bien au regard du dynamisme des prescriptions que des exigences du droit communautaire.

Cependant, cette transition d'un système régalien monopolistique vers une situation concurrentielle ne s'est pas accompagnée des mesures complémentaires qui auraient pourtant été nécessaires, d'une part, pour permettre aux différents opérateurs d'archéologie préventive, y compris l'INRAP, d'intervenir dans un cadre normalisé et transparent, d'autre part pour garantir à l'établissement public le maintien de moyens pérennes corrélés aux besoins découlant de ses différentes missions. Ces manquements se sont révélés d'autant plus dommageables que la gestion opérationnelle de l'INRAP a souffert, pendant la majeure partie de la décennie écoulée, de lourds dysfonctionnements hérités d'une genèse hâtive.

Dans ce contexte, la Cour considère que c'est aujourd'hui la pérennité du modèle d'organisation de l'archéologie préventive en France qui est en cause. Le choix d'un établissement national intégré, plutôt que l'orientation vers un recentrage strict de l'INRAP sur les seules missions de service public, ne peut être maintenu qu'à la condition de mettre en œuvre des réformes structurelles majeures. La Cour formule à cet effet cinq séries d'orientations, relatives respectivement au modèle de financement de l'établissement, à l'exercice de la tutelle, à l'encadrement et au financement de la recherche archéologique, à l'évolution du cadre concurrentiel de l'archéologie préventive et à la gestion interne de l'INRAP.

I. Le modèle de financement

Le modèle économique privilégié par le législateur en 2001 - et aujourd'hui encore revendiqué par les tutelles - est celui d'un financement exclusif des activités non lucratives de l'INRAP par la redevance d'archéologie préventive (RAP).

En créant une recette fiscale, principalement affectée à l'INRAP, qui mutualise les coûts de l'archéologie préventive pour les aménageurs, le législateur a jeté les bases d'une conciliation durable entre les enjeux d'aménagement du territoire et la nécessaire sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique.

Cependant, l'État n'a pas donné à l'INRAP les moyens de mettre en œuvre pleinement les missions qui lui ont été confiées. En effet, les modifications successives de

l'assiette de la RAP et l'insuffisance chronique de son rendement ont contraint l'établissement à des arbitrages insatisfaisants du point de vue des missions qui lui sont confiées et insoutenables sur le long terme.

À cet égard, le versement récurrent de subventions exceptionnelles d'équilibre et les mesures ponctuelles de reconstitution du fonds de roulement, pour un montant cumulé de 175 M€ entre 2002 et 2011, les ponctions répétées sur la trésorerie du Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), au détriment de la neutralité de son emploi, ou encore le remboursement d'une avance consentie par l'Agence France Trésor par l'intermédiaire d'une nouvelle avance illustrent les graves défaillances du financement de l'INRAP et font aujourd'hui peser une menace sérieuse sur la soutenabilité de cet opérateur.

La Cour estime donc que, tout au long des dix années écoulées, les tutelles de l'établissement n'ont pas tiré toutes les conséquences, en termes de modèle économique, de ce fonctionnement déficient : ni le périmètre des missions régaliennes de l'INRAP, ni l'activité même de l'établissement n'ont jusqu'à présent été ajustés au produit de la RAP ; des financements complémentaires ont dû être apportés de manière récurrente par le ministère de la culture et de la communication, aux dépens d'autres priorités de politique culturelle et en contradiction avec les crédits et les objectifs de dépense votés par le Parlement.

La Cour, au terme de son contrôle, a considéré que le niveau de RAP, visé par la nouvelle assiette et évalué à 122 M€, devait permettre de couvrir convenablement les dépenses de l'établissement. La prochaine loi sur le patrimoine pourrait être l'occasion de réaffirmer le choix du modèle économique de l'archéologie préventive et d'en tirer les conséquences en matière de soutien public :

- soit est posé le principe selon lequel les activités de service public (diagnostics, recherche et valorisation scientifique) doivent être financées par le produit de la taxe affectée ; le niveau de ces activités de service public doit alors être corrélé au produit estimé de la taxe ;

- soit il est considéré, à l'inverse, que la régulation de l'activité d'archéologie préventive par les moyens apparaît contraire aux objectifs scientifiques de la discipline, ce qui conduit à reconnaître que le financement ne saurait être assuré par la seule RAP, quel qu'en soit le rendement, puisque les déterminants de la taxation ne seront jamais parfaitement adaptés au niveau de l'activité. Dans ce cas, un financement budgétaire s'impose, formalisé dans les documents budgétaires et le contrat de performance de l'opérateur.

Si le principe d'un financement exclusif de l'activité non lucrative de l'INRAP par la RAP devait être maintenu, il conviendrait de mettre en place un mécanisme permettant de garantir que l'activité de l'établissement est ajustée au montant de la RAP effectivement encaissé. Un tel mécanisme suppose que l'activité de l'INRAP soit pilotée, à la hausse comme à la baisse, par ses tutelles, en fonction du niveau de RAP dont le taux et l'assiette sont votés par le Parlement.

Par ailleurs, l'amélioration de la situation financière de l'INRAP doit passer par une sécurisation de ses circuits de financement. À cet égard, la création prochaine d'un compte d'affectation spéciale constituerait une avancée importante, qui permettrait d'assurer la séparation entre la gestion de l'INRAP et celle du FNAP. La Cour invite également à la poursuite de la démarche de rationalisation de la RAP en unifiant son circuit de liquidation, aujourd'hui divisé entre deux filières, prises en charge respectivement par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et par les directions départementales des territoires. Les difficultés de recouvrement qui se sont fait jour au début de l'année 2013, en lien avec la mise en place d'un nouveau système d'information au sein du ministère de l'écologie, du

développement durable et de l'énergie, doivent être traitées rapidement et conduire à envisager des modalités de recouvrement plus performantes.

II. L'exercice de la tutelle

L'INRAP est soumis à la double tutelle du ministère chargé de la culture et du ministère chargé de la recherche.

Prescripteur des opérations d'archéologie préventive à travers les décisions instruites par les directions régionales des affaires culturelles, au sein des services régionaux de l'archéologie, le ministère de la culture définit le niveau d'activité de l'INRAP. Or la politique de prescription à l'œuvre aujourd'hui, fondée sur des bases contestables, constitue un symptôme des difficultés de la puissance publique à définir ses ambitions en matière d'archéologie préventive et à y affecter les moyens afférents.

D'un point de vue scientifique, les prescriptions ne répondent pas, en effet, à une stratégie formalisée à l'échelle nationale. Elles demeurent aussi insuffisamment liées à l'exploitation des données issues des opérations précédentes, faute d'une analyse conduite au niveau local par les commissions interrégionales de la recherche archéologique (CIRA) et, au niveau national, par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA).

Sur le plan de la gestion publique, les prescriptions édictées par l'État ne tiennent pas systématiquement compte de la disponibilité des moyens d'archéologie préventive sur le territoire concerné et sont soumises à des pratiques très variables selon les régions.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de renforcer le lien entre l'exploitation des données issues de l'archéologie préventive et la politique de prescription du ministère de la culture et de la communication. L'atteinte de cet objectif passe notamment par le recentrage de l'activité des commissions interrégionales de la recherche archéologique et du Conseil national de la recherche archéologique sur la définition d'une stratégie coordonnée et hiérarchisée de recherche archéologique, susceptible de guider les prescriptions des services régionaux de l'archéologie grâce à la détermination d'axes de recherche prioritaires.

En outre, la Cour appelle le ministère de la culture et de la communication à mettre en œuvre une démarche pluriannuelle d'évaluation des besoins, débouchant sur la fixation du volume national d'archéologie préventive souhaité, en lien avec la détermination du niveau de la RAP, le besoin de financement de l'INRAP et le volume des emplois de l'établissement. Le contrat de performance pourrait constituer le vecteur d'une telle stratégie de pilotage par les moyens, qui devrait lier l'opérateur aux deux ministères qui exercent conjointement leur tutelle.

III. L'encadrement et le financement de la recherche archéologique

En l'absence d'un véritable pilotage national de la recherche archéologique et de financements explicitement attachés à cette mission, l'INRAP a développé une politique de recherche autonome. Celle-ci se situe dans le champ de l'archéologie programmée, se développe au détriment de l'exploitation des résultats de ses propres opérations de terrain, et, plus généralement, de manière indépendante des priorités de recherche qui auraient dû être définies par le Conseil national de la recherche archéologique. Non négligeable, la production scientifique de l'établissement demeure cependant faible en proportion de l'ensemble des données issues de l'archéologie préventive. Surtout, dans un contexte de financement contraint, l'essor de cette politique s'est opéré au détriment d'autres missions statutaires de l'établissement

et, notamment, de la mise à disposition des rapports d'opération, qui enregistrent aujourd'hui encore un retard significatif en dépit d'améliorations récentes. Dans sa démarche de recherche, l'INRAP reste donc entravé, par ses moyens et, plus fondamentalement, par l'étendue de ses missions.

Cette situation insatisfaisante trouve son origine dans la profonde divergence qui oppose encore, dix ans après sa création, les deux ministères de tutelle de l'opérateur, s'agissant de la définition du périmètre de la recherche en archéologie préventive.

Le ministère de la culture et de la communication défend une conception large de la notion de recherche, considérée comme le produit d'une chaîne insécable qui relie les opérations de terrain (diagnostics et fouilles) à l'exploitation des données issues de ces travaux, jusqu'à la communication scientifique, la diffusion vers le grand public et le concours à l'enseignement et à la valorisation de la recherche. Pour sa part, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne considère pas l'INRAP comme un organisme de recherche à part entière, mais comme un organisme qui concourt à la recherche. En effet, l'exploitation des résultats et leur interprétation constitueraient à eux seuls, selon le ministère, la substance essentielle de la recherche, laquelle ne commencerait que postérieurement à la remise du rapport final d'opération aux services du ministère de la culture. Or les agents de l'INRAP titulaires d'un doctorat ne dépassent pas 6 % de l'effectif total de l'établissement, alors que les personnels statutaires des principaux opérateurs de recherche, comme le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) sont constitués à environ 45 % de chercheurs et que la part des agents de ces établissements titulaires d'un doctorat (incluant notamment, outre les chercheurs, des ingénieurs de recherche) dépasse largement ce ratio.

La distinction entre ces deux approches dépasse le seul enjeu épistémologique, dans la mesure où elle a d'importantes conséquences en termes de financement. Au-delà des moyens importants qu'il déploie d'ores et déjà dans les universités et les unités mixtes de recherche, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne souhaite pas participer de manière régulière au financement de l'INRAP dont il assure pourtant la cotutelle.

Il apparaît urgent de mettre fin aux incertitudes sur la définition du périmètre de la recherche archéologique préventive. Les termes de l'alternative sont les suivantes :

- soit les activités de service public, dont la recherche, sont financées par le produit de la taxe affectée, et elles constituent une variable d'ajustement, dans le cadre d'une enveloppe contrainte, afin de compenser les fluctuations de activités opérationnelles prescrites ;

- soit la mission de recherche est considérée comme un aboutissement logique et nécessaire aux activités opérationnelles, et il importe alors de conditionner la poursuite de son développement à une diversification de ses sources de financement, impliquant inévitablement la participation budgétaire directe du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la base d'une estimation fine des besoins.

Un tel financement budgétaire devrait alors intervenir dans un cadre contractuel formalisé, qui précise notamment la liste et le montant des opérations justifiant une subvention et comporte des engagements relatifs aux délais et à la publication des rapports et des travaux de recherche et à leur évaluation scientifique externe.

IV. L'évolution du cadre concurrentiel

L'ouverture à la concurrence des activités de fouilles archéologiques par la loi de 2003 n'a pas été suffisamment accompagnée. Le transfert aux aménageurs de la maîtrise d'ouvrage des opérations de fouilles n'est pas allé de pair avec l'exercice effectif par les directions régionales des affaires culturelles des pouvoirs de sanction qui leur étaient pourtant reconnus, ni avec un renforcement du contrôle des opérations par les commissions interrégionales de la recherche archéologique. L'élaboration du devis des opérations n'a été encadrée par aucune norme, alors même que les différents opérateurs intervenant sur ce marché (INRAP, collectivités territoriales, sociétés privées agréées) recourent à des pratiques de tarification très hétérogènes. Plus fondamentalement, ni le ministère, qui n'a mis en place que très récemment une fonction d'observation du marché de l'archéologie préventive, ni l'établissement, qui conserve une grille tarifaire particulièrement rigide, ne se sont donné les moyens d'anticiper le développement de la concurrence et la baisse relative des parts de marché de l'INRAP.

Dans ce cadre, plusieurs actions apparaissent nécessaires de manière urgente pour garantir le respect du libre jeu de la concurrence et préserver le niveau de qualité scientifique des opérations de fouilles ; l'ouverture possible d'une consultation des services régionaux de l'archéologie par les aménageurs en amont de la signature du contrat de fouille, la diffusion de bonnes pratiques à l'attention des aménageurs et l'élaboration par le ministère de la culture d'un devis type utilisant un référentiel homogène de postes représentent ainsi des pistes à explorer.

Sous réserve que ces garde-fous soient mis en place afin de garantir la conformité de toutes les opérations conduites sur le territoire national aux cahiers des charges scientifiques, le développement de partenariats avec les autres acteurs de l'archéologie préventive, tant pour la réalisation des opérations de terrain qu'en matière de recherche, s'impose désormais à l'INRAP pour faciliter à moyen terme la mutualisation des coûts et le partage des compétences.

Enfin, la séparation de gestion entre l'établissement et le FNAP (cf. *supra*) et le perfectionnement de la méthode de comptabilité analytique actuellement utilisée par l'INRAP (cf. *infra*) doivent permettre de garantir un exercice transparent et non faussé du jeu de la concurrence.

V. La gestion interne de l'INRAP

Établissement mal né, l'INRAP demeure confronté, en dépit d'améliorations significatives au cours des dernières années, à de lourds problèmes en matière de financement, de gestion des ressources humaines et de gouvernance.

Dans un environnement marqué par l'augmentation du volume des activités d'archéologie préventive, ces déséquilibres ont entraîné une augmentation continue des moyens humains et financiers affectés à l'établissement au cours de la dernière décennie, évolution qui n'est plus soutenable dans le contexte actuel des finances publiques.

L'intégration massive de 347 agents en contrat à durée indéterminée (CDI) au cours de l'année 2007, ainsi que la rigidité du cadre d'emplois de l'INRAP et de ses implantations territoriales ont considérablement limité, jusqu'à présent, la capacité de l'établissement à mettre en place une gestion prévisionnelle de ses emplois, de ses effectifs et de ses compétences. Envisagée par le ministère de la culture et de la communication, la perspective d'intégration de nouveaux agents en contrat à durée indéterminée à partir de 2013 doit donc être considérée avec la plus grande prudence. Dans la mesure où elle ajouterait encore à la rigidité dans la gestion des ressources humaines, une telle intégration devrait impérativement répondre à

une analyse fine des emplois et des compétences, et non pas correspondre à la pérennisation de situations de fait (recrutement sur un poste et une localisation géographique inchangés), comme ce fut le cas en 2007.

L'INRAP dispose également d'importantes marges de productivité pour desserrer la contrainte financière qui pèse sur lui. Leur mobilisation suppose d'abord le déploiement d'un système d'information, permettant notamment d'établir une véritable comptabilité analytique des coûts au niveau de chaque opération. La méthode actuelle n'assure pas, en effet, la valorisation fiable des frais de personnel par opération. Le pilotage de l'établissement et le cadrage précis de ses besoins s'en trouveraient grandement facilités.

La révision du régime du temps de travail des agents s'impose également, le dispositif actuel conduisant à une présence effective sur site trop faible et entraînant d'importants surcoûts en termes de récupération. Les conditions de prise en charge des frais de déplacement doivent être modifiées pour en maîtriser le coût global. Le régime indemnitaire n'apparaît plus adapté au regard de l'évolution de la structure des effectifs et des fonctions exercées par les agents, ce qui conduit au versement de primes dans des conditions parfois fort éloignées de leurs objectifs premiers.

Enfin, la rémunération du président de l'établissement apparaît hautement contestable en l'absence de fonctions exécutives exercées par celui-ci. Une révision des statuts de l'INRAP doit être engagée au plus vite - en tout état de cause, avant la nomination du prochain président -, afin de déterminer si celui-ci doit exercer des fonctions exécutives et percevoir à ce titre une rémunération ou si, au contraire, ces fonctions exécutives doivent demeurer du seul ressort du directeur général de l'INRAP, auquel cas le président n'est pas fondé à percevoir une rémunération. En tout état de cause, la Cour invite à considérer de manière globale les rémunérations versées au président et au directeur général de l'établissement et à les rapporter au budget d'établissements de taille comparable.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.


Didier MIGAUD