

... le contrôle budgétaire relatif à la recherche patrimoniale

REPENSER LE FINANCEMENT ET L'ORGANISATION DE LA RECHERCHE PATRIMONIALE

La commission des finances a examiné le mercredi 16 février 2022 le rapport de MM. Vincent Éblé, Sénateur de Seine-et-Marne et Didier Rambaud, Sénateur de l'Isère, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission Culture, sur les résultats de leur contrôle sur le financement des services à compétence nationale du ministère de la culture dédiés à la recherche patrimoniale.

1. DES SERVICES COMPLÉMENTAIRES

La recherche en faveur des patrimoines regroupe les recherches menées sur le patrimoine archéologique, le patrimoine ethnologique, le patrimoine immobilier et mobilier, le patrimoine muséographique, le patrimoine archivistique, écrit et oral, ainsi que les recherches en conservation et restauration.

Trois services à compétence nationale (SCN) du ministère de la culture et de la communication sont spécifiquement dédiés à la recherche patrimoniale :

- le Laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH) ;
- le Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF) ;
- le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM).

A. DEUX STRUCTURES DÉDIÉES AU PATRIMOINE MOBILIER ET IMMOBILIER

- [Le Laboratoire de recherche des monuments historiques \(LRMH\)](#)

Créé en 1967, le Laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH) dépend de la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture.

Le LRMH est organisé autour de 9 pôles thématiques : grottes ornées, vitrail, métal, béton, peinture murale, pierre, bois, textile et microbiologie.

Il répond à deux objectifs :

- apporter une assistance scientifique et technique aux travaux de conservation et de restauration des monuments historiques ;
- développer une activité de recherche.

Le LRMH réalise environ 300 opérations par an. Il intervient toujours à titre gracieux.

Installé depuis 1970 dans les communs du château de Champs-sur-Marne, il est composé de 36 agents, dont 23 à vocation scientifique. **Versée via les programmes 175 « Patrimoines » et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », la dotation au LRMH s'élève à 896 425 euros en AE et 958 413 euros en CP en 2022, après mise en réserve.**

- **Le Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF)**

Mis en place le 1^{er} janvier 1999, le C2RMF est issu du regroupement du laboratoire de recherche des musées de France (LRMF), créé en 1931, et des services de restauration des musées de France, progressivement développés à partir de 1966. Le C2RMF est implanté sur deux sites : le palais du Louvre (laboratoires et ateliers de restauration) et la petite écurie du Roi au sein du château de Versailles (ateliers de restauration).

Le C2RMF participe principalement à la mise en œuvre de la politique de la direction générale des patrimoines en matière de recherche, de conservation préventive et de restauration des collections des musées de France. Il constitue, à cet effet, une documentation sur les matériaux, les techniques et la restauration des œuvres des musées afin d'approfondir la connaissance des matériaux constitutifs des œuvres. Il met également en œuvre des stratégies en conservation et restauration du patrimoine des musées à l'échelle nationale. Il dispose, en matière de recherche, d'outils innovants, à l'image de l'accélérateur de particules AGLAE. **Le C2RMF est, en principe, une structure uniquement dédiée à la valorisation des collections des musées de France. Il ne procède pas à la formation *stricto sensu* des restaurateurs.** Celle-ci relève de l'Institut national du patrimoine. Les étudiants de cet institut peuvent néanmoins effectuer des stages au sein du Centre. Service technique compétent en matière de restauration, le C2RMF participe, en outre, à la mise en œuvre du contrôle technique et scientifique de l'État.

La dotation versée au Centre par le ministère de la culture, via les programmes 175 et 361 s'élève à 4,69 millions d'euros en AE et 4,02 millions d'euros en CP en 2022, après mise en réserve. Ses effectifs sont plafonnés à 151 ETP. Peuvent être associés aux travaux du Centre des doctorants et des chercheurs du CNRS.

B. UNE STRUCTURE PIONNIÈRE : LE DRASSM

Le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) a pour mission principale la préservation du patrimoine archéologique subaquatique et sous-marin. Il est compétent pour toutes les recherches archéologiques impliquant un recours à la plongée. Il est l'héritier de la direction de recherches archéologiques sous-marine (DRASM), mise en place en 1966 au sein du ministère de la culture.

Son action est déclinée autour de cinq axes :

- sa principale mission consiste en l'inventaire, l'étude, la protection, la conservation et la promotion du patrimoine archéologique national subaquatique et sous-marin. Il met en œuvre la loi du 1^{er} décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes ;
- le DRASSM assure également une mission de conseil et de contrôle scientifique et technique sur tous les chantiers archéologiques relevant de sa compétence : ses agents peuvent ainsi intervenir sur tout chantier de fouilles en milieu immergé ;
- le Département contribue par ailleurs à l'élaboration de la carte archéologique nationale ;
- le DRASSM émet, auprès de la sous-direction de l'archéologie du ministère de la culture à laquelle il est rattaché, des propositions en vue de renforcer les relations scientifiques avec des pays tiers dans son domaine de compétence ;
- le département encadre la formation des archéologues plongeurs.

En matière d'archéologie préventive, le DRASSM peut participer aux évaluations concernant principalement la construction des champs éoliens off-shore et la pose des câbles numériques et électriques immergés d'interconnexion. Le DRASSM est en effet compétent pour prescrire des travaux d'aménagement dans ce domaine, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) intervenant en principe en tant qu'opérateur. L'insuffisance des moyens dédiés justifie aujourd'hui un décalage entre le nombre de prescriptions et le nombre des évaluations effectivement menées.

Depuis 1966, la DRASM puis le DRASSM ont dirigé l'étude ou contrôlé la fouille de plus de 1 600 sites archéologiques subaquatiques et sous-marins en France (Métropole et Outre-mer) et à l'étranger. La zone d'intervention est extrêmement étendue,

comprenant 11 millions de km² de zone économique exclusive. Son champ d'intervention est large puisqu'il couvre la grotte Cosquer (- 28 000 ans) comme les épaves du Débarquement (1944). Entre 100 000 et 150 000 épaves seraient ainsi sous sa juridiction.

Le DRASSM est composé de 36 agents, chercheurs et administratifs. Après avoir occupé depuis 1966 le fort Saint-Jean de Marseille, il est actuellement implanté sur le site de l'ancien stade de l'Estaque à Marseille. Il disposait jusqu'en 2021 d'une flotte composée de l'André Malraux, navire hauturier de 36 mètres, et du Triton, navire côtier (14 mètres). Il compte, depuis le 2 juillet 2021, un second navire hauturier, l'Alfred Merlin.

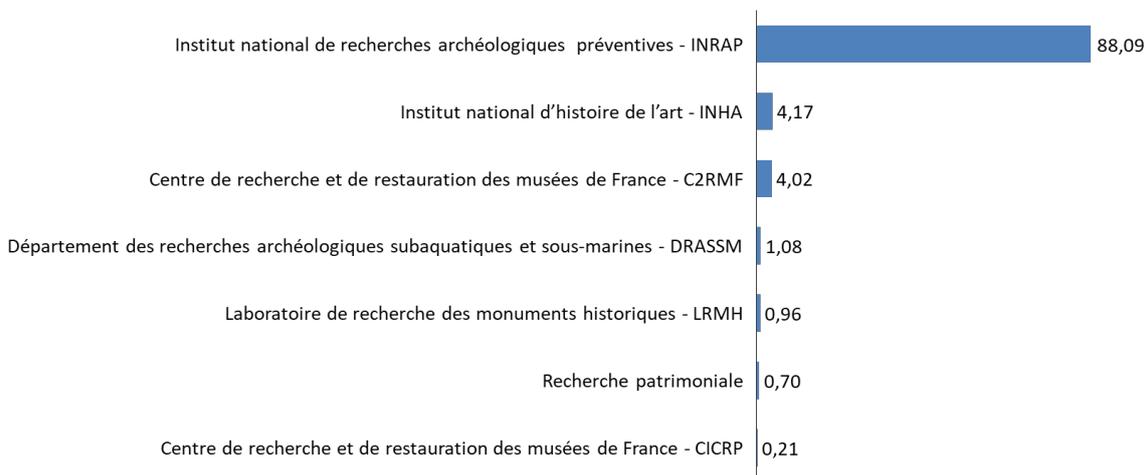
La loi de finances pour 2022 prévoit une dotation de 1,209 million d'euros en AE et 1,08 million d'euros en CP, versée via le programme 175 Patrimoines. Un fonds de concours abondé presque exclusivement par le produit des conventions d'évaluation archéologiques signées entre le DRASSM et les aménageurs en mer vient compléter ce financement. La loi de finances initiale 2021 prévoyait ainsi 0,93 million d'euros (AE=CP) de dotation complémentaire via ce fonds de dotation.

2. LE C2RMF ET LE LRMH S'INSCRIVENT DANS UN RÉSEAU DÉJÀ DENSE DE STRUCTURES DÉDIÉES

A. LE NOMBRE IMPORTANT DE STRUCTURES DÉDIÉES À LA RECHERCHE PATRIMONIALE INCITE À UN RENFORCEMENT DES SYNERGIES

L'examen des crédits dédiés à la recherche patrimoniale au sein du programme 175 « Patrimoines » et du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » souligne, au-delà des trois services à compétence nationale, la **multiplicité des acteurs publics** dans ce domaine.

Montants prévus au sein des programmes 175 et 361 de la mission Culture en faveur des organismes dédiés à la recherche patrimoniale



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

La recherche patrimoniale associe en effet :

- **établissements publics sous tutelle ou co-tutelle** (Institut national d'histoire de l'art – INHA et Institut national de recherches archéologiques préventives - INRAP) ;
- **groupements d'intérêt public à caractère culturel** : Centre interrégional de conservation et de restauration du patrimoine – (CICRP) situé à Marseille, et Arc-Nucléart installé à Grenoble ;

- **universités** (dont celles réunies au sein de la Fondation des sciences du patrimoine) **et unités de recherche du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)** ;
- **services dédiés au sein des musées**, à l'image du Centre de recherche sur la conservation des collections rattaché au Muséum national d'histoire naturelle ou de l'équipe de conservation et de recherche du musée de la musique ;
- **services patrimoniaux** dépendant de collectivités territoriales.

Deux groupements d'intérêt public à caractère culturel (CICRP et Arc'Nucléart) et un laboratoire départemental (Arc'Antique) concourent ainsi à des missions couvertes par le LRMH et le C2RMF. Deux établissements publics ont un rôle moteur en matière de recherche patrimoniale : l'Institut national de l'histoire de l'art - INHA et l'Institut national de recherches archéologiques préventives - INRAP.

Dans ces conditions, **les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'efficacité de l'allocation de moyens à un nombre important de guichets, sans que ne soient définis les axes d'un projet global en matière de recherche patrimoniale.** Ils redoutent ainsi un **morcellement des moyens accordés, rendant le soutien public insuffisant.**

B. DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES QUI INVITENT À S'INTERROGER SUR LA PERTINENCE D'UN RAPPROCHEMENT

La création de la Fondation des sciences du patrimoine aurait dû être le prélude à un rapprochement des structures publiques dédiées à la recherche patrimoniale. Instituée par arrêté rectoral du 24 janvier 2013, fondée par les universités de Versailles Saint-Quentin en Yvelines et de Cergy-Pontoise, elle associe le Musée du Louvre, l'établissement public du Château de Versailles et la Bibliothèque nationale de France. Le LRMH, le C2RMF et l'Institut national d'Histoire de l'art en sont membres. Fondation partenariale placée sous le haut patronage du ministère de la Culture, elle assure la mise en place de l'équipement d'excellence (EquipEx) Patrimex. Celui-ci consiste en un réseau socio-technique dédié à la caractérisation, la conservation et la restauration du patrimoine matériel sous toutes ses formes (monuments, statues, tableaux, manuscrits, archives, instruments anciens).

Ce pôle commun permettrait de mettre en place une logique de guichet pour les acteurs extérieurs, confrontés pour certains d'entre eux à des difficultés d'accès au C2RMF et au LRMH. La saisine du C2RMF est jugé chronophage et digne d'une usine à gaz par de nombreux acteurs. Le rôle de filtre joué par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) limite, par ailleurs, l'accès au LRMH.

La mise en place d'un véritable pôle dédié, disposant d'une structure de gouvernance, permettrait aux SCN comme aux autres acteurs de répondre aux défis auxquels ils font face, qu'il s'agisse des questions de personnels ou de la mutualisation des moyens, sans gommer les spécificités de chacune des entités. La plupart des organismes publics dédiés à la recherche patrimoniale sont, en effet, confrontés à un manque de forces vives.

C. E-RIHS : UN ACCÉLÉRATEUR DE PARTICULES ?

Créée en 2015 et réunissant 14 Etats membres de l'union européenne, E-RIHS (*European Research Infrastructure for Heritage Sciences*) vise à changer de dimension, en prévoyant la mise en place d'une véritable infrastructure commune.

Celle-ci doit permettre de développer et soutenir la recherche dans le domaine patrimonial, via une approche pluridisciplinaire. Elle favoriserait ainsi l'accès transnational aux ressources issues de différentes plateformes européennes, qu'il s'agisse de l'ouverture aux grands instruments et aux technologies de pointe, du développement de l'interopérabilité et de la mise en commun de données, ou de la mise en place d'échanges de bonnes pratiques. Elle développe, dans le même temps, des activités de formation mais aussi de valorisation auprès du grand public.

Les perspectives ouvertes par E-RIHS et la mise en place d'une coordination au niveau national incitent à un rapprochement plus étroit des entités publiques en vue de favoriser la mutualisation des moyens et l'interopérabilité attendues.

D. DES SERVICES VICTIMES DE LEURS SUCCÈS ?

E-RIHS pose cependant la question du maintien pour les acteurs extérieurs nationaux des conditions d'accès aux outils du C2RMF et du LRMH, qui devraient être sollicités par nos partenaires européens au risque de générer un manque de disponibilité, voire une saturation. La question de l'utilisation de l'accélérateur de particules du C2RMF Aglaé est notamment posée.

Les rapporteurs spéciaux relèvent que cette ouverture à l'international témoigne avant tout d'une reconnaissance d'un savoir-faire français en la matière. Les SCN ne sont pas les seuls concernés. Si cette coopération internationale doit être saluée, les rapporteurs spéciaux alertent sur un risque de surexploitation des capacités de ces organismes, alors même que leurs moyens humains et matériels ne tendent pas évoluer significativement ces dernières années.

3. QUEL AVENIR POUR LE DRASSM ?

A. UNE COMPLÉMENTARITÉ À RENFORCER AVEC L'INRAP

Les évaluations archéologiques sous-marines ou subaquatiques sont divisées en deux phases :

- une analyse des données de détection électronique fournies par l'aménageur ou, le cas échéant, réalisées par le DRASSM dans le cadre d'une opération de terrain ;
- la vérification des cibles en plongée, réalisée par l'INRAP ou, si le ministère de la Culture le décide, par le DRASSM.

Jusqu'à ce jour, presque toutes les phases de vérification ont, en fait, été réalisées par le DRASSM, le plus souvent de sa propre initiative. L'INRAP ne dispose donc d'aucune visibilité sur le nombre et la programmation des projets donnant lieu à convention pour évaluation, ce qui peut apparaître contradictoire avec le rôle qui lui est, en principe, dévolu. L'INRAP devrait *a minima* être informé de l'ensemble des projets en cours de conventionnement et être intégré aux discussions avec le DRASSM et l'aménageur.

Par ailleurs, dès lors qu'une opération est confiée à l'INRAP, la coopération avec le DRASSM doit être optimale, en vue de déterminer les moyens nécessaires à l'accomplissement de cette mission. À ce titre, une mise à disposition des moyens matériels conséquents dont dispose le DRASSM via sa flotte apparaît indispensable. Si l'INRAP s'est doté d'un service des activités subaquatiques et sous-marines en juillet 2011, il ne dispose pas, cependant, de moyens nautiques ou de matériel robotique en propre. Il est donc conduit soit à conventionner avec le DRASSM pour la mise à disposition de ses moyens, soit à louer sur le marché les moyens techniques nécessaires, via des procédures d'appels d'offres.

B. LA QUESTION DU FINANCEMENT DES DIAGNOSTICS VISANT L'INSTALLATION DE CÂBLES NUMÉRIQUES

Les projets d'installation de câbles numériques sont exonérés de redevance d'archéologie préventive. Ils ne sont pas pour autant libérés de la procédure d'archéologie préventive, au risque de créer un réel déséquilibre financier pour l'État. L'INRAP doit en effet intervenir en cas de prescription de diagnostic par le DRASSM dans le cadre d'opérations qui engendrent des coûts non négligeables. Le DRASSM a indiqué aux rapporteurs spéciaux, dès lors qu'il est informé des projets suffisamment en amont, s'employer à négocier avec les aménageurs des conventions d'évaluation archéologique tarifées. **L'exonération de RAP constitue cependant un handicap réel dans cette négociation, même si le DRASSM dispose d'atouts non négligeables : pleine maîtrise du calendrier opérationnel, possibilité d'anticiper les coûts et surcoûts éventuels de l'opération par la connaissance précise du tracé retenu et donc du métrage du câble nécessaire.**

C. POUR UNE MEILLEURE ALLOCATION DES MOYENS

Le baptême de l'Alfred Merlin le 2 juillet 2021 permet au DRASSM de disposer, avec l'André Malraux, d'une flotte dédiée à l'archéologie sous-marine unique au monde. Elle peut, à ce titre, illustrer l'excellence de la recherche française dans ce domaine. **Le choix de la construction d'un navire ne doit pas pour autant occulter les coûts d'entretien et d'adaptation éventuels à venir. Les travaux d'entretien et d'adaptation de cette flotte ont atteint 2,54 millions d'euros entre 2015 et 2021.** Cette somme ne comprend pas les frais de carburant, de gardiennage ou de place à quai, ainsi que les produits d'entretien et alimentaires pour ravitailler les équipages à bord. **Ce montant apparaît relativement important au regard de la date relativement récente d'acquisition des bâtiments.** Ainsi s'agissant du Triton acquis en 2016, les coûts d'entretien représentent déjà près de 30 % du prix d'acquisition.

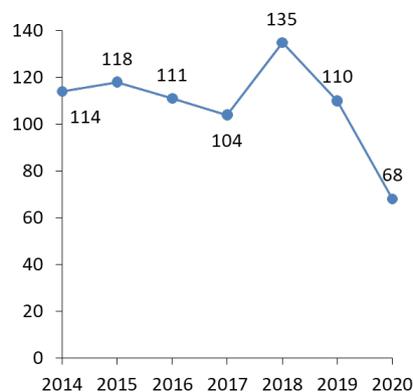
Coûts d'entretien de la flotte du DRASSM de 2015 à 2021

	Date d'acquisition	Coût d'acquisition (en euros)	Dépenses d'entretien (en euros)	Ratio dépenses d'entretien (2015-2021) / Coût d'acquisition
André Malraux	2012	9 000 000	2 205 541,57	24,5 %
Nérée II	2015	56 304,50	4 786,77	8,5 %
Kerguelen	2015	97 980	12 963,3	13,2 %
Triton	2016	1 042 321,20	305 892,06	29,3 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Une telle flotte peut apparaître disproportionnée au regard de l'activité du DRASSM. Les rapporteurs spéciaux relèvent un nombre limité du nombre de jours en mer de l'André Malraux depuis 2014, qui ne dépasse jamais 140 par an.

Nombre de jours en mer de l'André Malraux entre 2014 et 2020

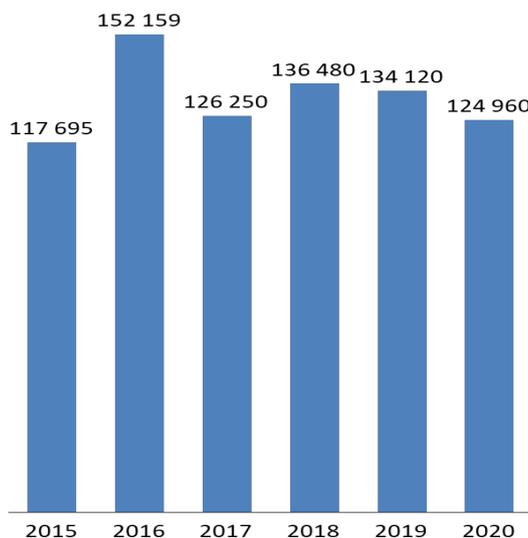


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Au-delà du coût de la flotte, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'importance des versements effectués aux associations. Le DRASSM subventionne certaines opérations menées par des associations qui disposent de moyens plus légers, notamment sur l'étranger et dans les outre-mer, là où il n'a pas forcément les capacités pour se déployer. Reste que le montant des subventions versées par le DRASSM entre 2015 et 2020 atteint 791 664 euros. Il s'élevait à 124 960 euros en 2020, soit 14 % des crédits de fonctionnement du DRASSM lors de cet exercice.

Subventions accordées par le DRASSM entre 2015 et 2020

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

14,27 % des subventions versées entre 2015 et 2020 sont concentrées sur une seule association, en l'occurrence, l'Association pour le développement et la recherche en archéologie maritime (ADRAMAR), ce qui peut interroger sur l'opportunité d'une internalisation des missions qui lui sont dévolues.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

Recommandation n° 1 (ministère de la culture, ministère du budget) : Les dotations budgétaires accordées au Laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH) et au Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF) sont réparties entre le programme 175 « Patrimoines » et le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » alors que le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) est intégralement financé, depuis la loi de finances pour 2022, via le seul programme 175 « Patrimoines ». Un regroupement des dotations du LRMH et du C2RMF au sein du seul programme 175 apparaît plus que pertinent au regard des objectifs qui lui sont confiées et des missions assignées à ces organismes. Il renforcerait également la clarté des documents budgétaires.

Recommandation n° 2 (ministère de la culture, Laboratoire de recherche des monuments historiques, Centre de recherche et de restauration des musées de France) : Pour compenser la relative stabilité des dotations budgétaires d'une année sur l'autre, développer les ressources propres, à l'image de celles du DRASSM, et le mécénat, sur le modèle de l'ancien Cercle des partenaires du patrimoine, qui appuyait jusqu'en 2018 l'action du LRMH.

Recommandation n° 3 (ministère de la culture) : La multiplicité des acteurs dédiés à la recherche patrimoniale financés en tout ou partie par l'État incite à un rapprochement de ces structures au sein d'un pôle dédié, permettant de définir un programme de recherche national et de favoriser les échanges, humains et matériels, entre les laboratoires afin de répondre aux cas de carence constatés et au manque de moyens. Cette coordination existe déjà dans le cadre du programme européen E-RIHS et pourrait donc être facilement développée. La Fondation des sciences du patrimoine pourrait jouer ce rôle d'agrégateur.

Recommandation n° 4 (ministère de la culture) : Prendre en compte la réalité des dotations budgétaires et des ressources à disposition avant de répondre favorablement aux sollicitations nationales ou internationales.

Recommandation n° 5 (ministère de la culture, département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines) : Au regard du rôle opérationnel de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), la coopération entre cet opérateur et le DRASSM doit être renforcée en vue d'éviter tout phénomène de concurrence entre les deux structures et permettre ainsi à tous les acteurs publics de disposer d'une véritable visibilité sur les projets d'évaluation archéologique sous-marine.

Recommandation n° 6 (ministère de la culture) : L'exonération, depuis 2019, de redevance d'archéologie préventive pour les projets d'installation de câbles numériques crée les conditions d'un déséquilibre financier pour l'État, appelé à intervenir via l'INRAP pour réaliser un diagnostic d'archéologie préventive aux coûts importants, sans bénéficier en retour d'une ressource. La systématisation de conventions d'évaluation archéologique tarifées entre les opérateurs et le DRASSM permettrait de répondre à ce risque d'intervention à perte pour l'INRAP.

Recommandation n° 7 (ministère de la culture, département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines) : Compte-tenu de l'importance des coûts de gestion de la flotte et du choix de la développer, une mise en commun des moyens du DRASSM au profit de l'INRAP apparaît opportune afin de répondre à l'extension de ses activités maritimes et subaquatiques et de rentabiliser, dans le même temps, l'investissement de l'État.

Recommandation n° 8 (ministère de la culture, département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines) : Le recours aux associations pour mener à bien certaines opérations contraste avec la majoration des moyens techniques obtenue par ailleurs. La question de l'internalisation de certaines missions, à l'image de l'Atlas des biens culturels maritimes du Ponant, doit être posée.



Vincent ÉBLÉ

Rapporteur spécial
Sénateur de la Seine-et-Marne
(Groupe Socialiste, Écologiste
et Républicain)



Didier RAMBAUD

Rapporteur spécial
Sénateur de l'Isère
(Groupe Rassemblement des
Démocrates, Progressistes
et Indépendants)

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28