

Pourquoi et comment
développer la mobilité des agents
de l'Institut national
de recherches archéologiques
préventives

Rapport à
Mesdames les Ministres
de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la
Recherche
et
de la Culture et de la Communication

par
Philippe BARBAT
Directeur de l'Institut national du patrimoine

Mars 2016

Introduction	2
1. Pourquoi développer la mobilité des agents de l'INRAP ?	4
1.1. Les caractéristiques du statut des agents de l'INRAP.	4
1.1.1. La loi confère aux personnels de l'INRAP un statut d'agents contractuels de droit public ...	4
1.1.2. ... dont les modalités sont précisées par des dispositions réglementaires générales, mais aussi spécifiques à ces agents.	4
1.1.3. Le statut des agents de l'INRAP est-il une « trappe à mobilité » ?	6
1.2. Les chiffres : un établissement caractérisé par une très faible mobilité sortante et entrante.....	9
1.2.1. La mobilité sortante.....	9
1.2.2. La mobilité entrante.....	10
1.3. Une mobilité accrue est souhaitable	11
1.3.1. La mobilité des professionnels est particulièrement profitable à la discipline archéologique ..	11
1.3.2. ... et peut correspondre à un besoin conjoncturel tant au regard de l'évolution de la politique publique de l'archéologie que de la situation de certains personnels de l'INRAP.....	12
1.3.2.1. L'évolution de la politique publique de l'archéologie.....	12
1.3.2.2. La situation de certains personnels de l'INRAP.....	13
1.4. ... et possible si le volume de l'offre d'emplois dans le secteur de l'archéologie est suffisant et si l'enjeu déontologique est pris en compte.	14
1.4.1. Le volume de l'offre d'emplois dans le secteur de l'archéologie.....	14
1.4.2. L'enjeu déontologique.....	15
2. Comment développer la mobilité des agents de l'INRAP ?	17
2.1. Scénario 1 : développer la mobilité à droit constant par une gestion des ressources humaines plus coordonnée et dynamique.	17
2.2. Scénario 2 : placer les agents de l'INRAP dans une situation égale à celle des fonctionnaires au regard de l'accès aux emplois permanents de l'État.....	19
2.3. Scénario 3 : ouvrir aux agents de l'INRAP la possibilité d'accéder au dispositif d'accès aux corps de la fonction publique de l'État prévu par la loi du 12 mars 2012 dite loi Sauvadet.....	21
2.4. Scénario 4 : rendre possible le recours à des fonctionnaires pour occuper les emplois permanents de l'INRAP en limitant pour l'avenir le recrutement d'agents contractuels de droit public aux cas prévus par la loi du 11 janvier 1984.	28
2.5. Scénario 5 : modifier la norme d'emploi au sein de l'INRAP en posant comme règle le recours à des fonctionnaires pour occuper les emplois permanents de l'établissement.....	30
Conclusion.....	36

Introduction

L'une des caractéristiques de l'archéologie en France est la diversité des acteurs qui font vivre cette discipline. Trois ministères, la culture, l'enseignement supérieur et la recherche, le ministère des affaires étrangères, mais aussi les collectivités territoriales et des opérateurs privés interviennent chacun à leur titre dans la conception et la mise en œuvre de cette politique publique sur notre territoire et au-delà, qu'il s'agisse d'archéologie programmée, c'est-à-dire planifiée en fonction d'objectifs uniquement scientifiques, ou préventive, c'est-à-dire provoquée aussi par un risque de destruction de vestiges du fait de travaux d'aménagement.

A cette diversité institutionnelle correspond de façon prévisible la variété des statuts des archéologues, depuis les fonctionnaires de l'État ou des collectivités territoriales jusqu'aux agents de droit privé régis par le code du travail, en passant par des personnels relevant de contrats de droit public.

Cette situation constitue un obstacle objectif à la mobilité dans un secteur pourtant caractérisé par une forte unité conceptuelle et opérationnelle et qui lui serait donc a priori propice. Comme le relève le *Livre blanc de l'archéologie préventive*, résultat des travaux d'une commission représentant la diversité des acteurs de l'archéologie, remis en mars 2013 à la Ministre de la culture et de la communication, page 6 : « il n'existe aucune raison autre qu'opérationnelle de distinguer archéologie programmée et archéologie préventive. L'une et l'autre constituent les deux faces complémentaires d'une seule et même activité de recherche sur l'histoire de l'Homme depuis ses origines jusqu'à nos jours. »

Ceci ne signifie pas qu'il existe un métier unique d'archéologue que chaque personne travaillant dans ce secteur pourrait occuper. L'archéologie se caractérise par une grande diversité de compétences et de spécialités, ce qui en fait d'ailleurs la richesse professionnelle et humaine. Mais il reste que, d'une part, des métiers identiques se retrouvent dans des institutions différentes, d'autre part, l'unité de la discipline rend possible des évolutions de carrière moyennant dans certains cas des périodes de formation.

C'est dans ce paysage d'ensemble que s'inscrit le présent rapport, consacré à la question spécifique de la mobilité des agents de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Ce rapport s'attachera, dans une première partie, à étudier la situation de ces agents, dotés par la loi d'un statut de contractuels de droit public, au regard de la mobilité, avant de proposer, dans une seconde partie, cinq scénarii, classés par ordre croissant d'importance de leur impact sur l'INRAP, qui seraient susceptibles de permettre aux agents en question d'être plus mobiles.

Il convient cependant de noter dès à présent, et l'on y reviendra au cours de ce rapport, que si les questions statutaires constituent indéniablement l'un des paramètres de la mobilité, elles n'en sont pas le déterminant unique : d'autres facteurs, tels notamment le volume de

l'offre d'emplois dans un secteur donné, mais aussi la politique de gestion des ressources humaines, ont au moins autant d'importance, et cette règle générale s'applique à l'archéologie.

L'auteur du présent rapport s'est attaché comme il se doit à entendre les interlocuteurs concernés par le sujet. La grande brièveté du délai imparti ne lui a certainement pas permis de les rencontrer tous, mais il a pu échanger notamment avec les dirigeants de l'INRAP et leur tutelle des ministères de la culture comme de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec les administrations chargées de piloter la politique de gestion des fonctionnaires et agents publics, soit la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le secrétariat général du Gouvernement, avec des spécialistes du droit de la fonction publique, enfin avec les quatre organisations syndicales représentatives au sein de l'INRAP. L'auteur tient à remercier l'ensemble de ces interlocuteurs.

1. Pourquoi développer la mobilité des agents de l'INRAP ?

1.1. Les caractéristiques du statut des agents de l'INRAP.

1.1.1. La loi confère aux personnels de l'INRAP un statut d'agents contractuels de droit public ...

La loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, texte fondateur pour ce secteur en France et qui a notamment créé l'INRAP, prévoyait à son article 4-1 que « les emplois permanents » de cet institut seraient « pourvus par des agents contractuels ». Cette disposition figure aujourd'hui à l'identique à l'article L.523-3 du code du patrimoine.

Le choix fait par le législateur de 2001 ne se heurtait à aucun obstacle juridique : la jurisprudence du Conseil constitutionnel affirme qu'aucun principe constitutionnel ne fait obstacle à ce que l'exécution du service public, qu'il soit celui de l'archéologie ou autre, soit confiée à des personnels qui ne sont pas fonctionnaires (voir pour une illustration récente : DC n° 2012-656 du 24 octobre 2012 relative à la loi portant création des emplois d'avenir, considérant 10).

Cependant, ce choix de déroger à la règle posée par le statut général de la fonction publique selon laquelle les emplois permanents de l'État et de ses établissements publics sont occupés par des fonctionnaires peut a priori surprendre, s'agissant de l'emploi au sein de cet établissement public administratif qu'est l'INRAP et dans un secteur qui, en 2001, n'était pas encore ouvert à la concurrence. D'autant, et l'on va y revenir, qu'il existait déjà des corps de fonctionnaires dont les missions statutaires auraient pu permettre de répondre aux besoins de l'INRAP.

En réalité, ce sont essentiellement des raisons conjoncturelles et pratiques qui expliquent la position prise par le législateur. L'INRAP, établissement public administratif nouvellement créé, devait en effet reprendre les missions et les personnels d'une structure de droit privé, l'association pour les fouilles archéologiques nationales. Il était plus simple, dans ce contexte, pour assurer le passage de ces personnels associatifs vers un statut de droit public, de créer un dispositif statutaire spécifique que de leur appliquer l'ensemble du régime juridique des fonctionnaires.

1.1.2. ... dont les modalités sont précisées par des dispositions réglementaires générales, mais aussi spécifiques à ces agents.

Au-delà du principe posé par la loi, le statut des personnels de l'INRAP est fixé par deux décrets. D'une part, le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions

générales applicables aux agents contractuels de l'État, qui énonce le droit commun applicable à l'ensemble de ces agents, quelle que soit leur affectation, d'autre part, le décret n° 2002-450 du 2 avril 2002 portant dispositions applicables aux agents de l'Institut national de recherches archéologiques préventives. Ce dernier décret prévoit à son article 1^{er} que les agents de l'Institut « sont régis par les dispositions du décret du 17 janvier 1986 (...) sous réserve des dispositions du présent décret. »

Le décret de 2002 répartit les personnels de l'INRAP en trois ensembles : la filière scientifique et technique, la filière administrative et les agents hors filières et catégories qui exercent, en application du dernier alinéa de l'article 1^{er} déjà cité de ce décret, « des fonctions de direction ou des fonctions spécifiques d'expertise, d'évaluation, de coordination et de contrôle ».

S'agissant de la filière scientifique et technique et de la filière administrative, les agents sont répartis en cinq catégories, couvrant l'ensemble des besoins de l'établissement depuis les fonctions d'exécution jusqu'à celles de responsabilité, de conception et d'expertise.

En ce qui concerne plus particulièrement les agents de la filière scientifique et technique, on relève une proximité évidente entre les catégories de personnels de l'INRAP et les corps de la filière scientifique et technique du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, tant sur le plan des missions que de la carrière indiciaire. Ainsi, les techniciens d'opération de l'INRAP (catégorie 2) sont-ils largement comparables aux techniciens de recherche (corps de catégorie B), les assistants d'études et d'opération (catégorie 3) aux assistants ingénieurs (corps de catégorie B), les chargés d'opération et de recherche (catégorie 4) aux ingénieurs d'études (corps de catégorie A), enfin les ingénieurs chargés de recherche (catégorie 5) aux ingénieurs de recherche (corps de catégorie A). Rien d'étonnant à cela, dans la mesure où il ressort clairement des arbitrages faits lors de la création de l'établissement que si le législateur de 2001 a préféré donner aux personnels un statut de contractuel, les différentes catégories retenues n'ont fait que reprendre, moyennant une légère adaptation de l'échelonnement indiciaire dans un sens d'ailleurs globalement plus favorable aux agents de l'INRAP, les statuts des corps de la filière scientifique et technique du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. On note que la catégorie 1 de cette filière, à savoir les aides techniques, ne correspond à aucun corps de la fonction publique de l'État, mais en tout état de cause, cette catégorie ne comprend désormais plus aucun agent.

Le caractère conjoncturel du recours aux contractuels de préférence à des fonctionnaires titulaires pour constituer le personnel de l'INRAP à sa création est donc confirmé pour les personnels de la filière scientifique et technique, et il ne fait guère de doute que les corps de fonctionnaires auraient pu répondre aux besoins existants. Quant aux personnels de la filière administrative, la même observation pourrait évidemment être faite, mais il n'est guère besoin de la développer tant on voit mal quelle spécificité propre à la gestion de l'établissement public administratif qu'est l'INRAP, surtout au moment de sa création dans un contexte non concurrentiel, pouvait structurellement justifier un recours à des

personnels contractuels de préférence aux différents corps administratifs de la fonction publique de l'État.

Il ne s'agit en rien de critiquer les choix faits à l'époque et qui se fondaient sur d'excellentes raisons, mais seulement de tenter de mieux cerner les origines de la situation actuelle de l'INRAP au regard du statut de ses personnels.

Les personnels de ces filières sont recrutés pour au moins 50% par la voie externe. Pour chacune des catégories, un niveau universitaire est requis, allant des diplômes de l'enseignement professionnel au doctorat. Les candidatures sont examinées par une commission de recrutement : s'agissant de la filière administrative, la commission transmet un simple avis au directeur général, qui signe les contrats de recrutement ; s'agissant de la filière scientifique et technique, la commission procède à un classement des candidats soumis à l'avis du conseil scientifique, dont le directeur général ne peut s'affranchir qu'avec l'accord du président de l'établissement. On note donc que le recrutement dans ces filières se caractérise par une procédure sélective, en particulier pour les agents de la filière scientifique et technique. Le recrutement des agents hors filières et catégories ne fait l'objet d'aucune procédure spécifique, ce qui est au demeurant courant s'agissant de fonctions de cette nature.

Enfin, la rémunération des agents de l'INRAP est constituée d'un traitement de base dont la fixation est effectuée, aux termes de l'article 10 du décret de 2002 déjà cité, « par référence aux indices et à la valeur du point de la fonction publique ». Les agents connaissent, comme les fonctionnaires, un déroulement de carrière indiciaire. Il s'effectue sur douze échelons pour la première catégorie, treize pour les catégories 2 et 3, et 14 pour les catégories 4 et 5. Ce traitement est complété, pour les agents qui y sont éligibles, par cinq primes spécifiques : l'indemnité de suppléance archéologique, la prime de sujétion particulière, la prime d'interventions fréquentes hors de la résidence administrative, la prime de charges administratives exceptionnelles et la prime de fonctions hors catégories.

1.1.3. Le statut des agents de l'INRAP est-il une « trappe à mobilité » ?

Le statut spécifique des agents de l'INRAP fait l'objet de nombreuses critiques au regard de la mobilité.

Notamment, le *Livre blanc* déjà cité relève (page 46) que « les règles différentes applicables aux agents publics en aux fonctionnaires ne facilitent pas » la mobilité, tandis que le rapport de madame la députée Martine FAURE de mai 2015, intitulé *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive*, qualifie ce statut de « frein à la mobilité » (page 39). Enfin dans le chapitre de son *Rapport public annuel 2016* consacré à la politique d'archéologie préventive, la Cour des comptes estime (page 570) que « le statut particulier des agents de l'INRAP entrave leur mobilité externe, en particulier dans les services de l'État. »

Ces jugements semblent mériter, sinon d'être nuancés, au moins précisés.

Car l'examen de l'ensemble des dispositions statutaires applicables aux agents de l'INRAP met en évidence un panel relativement étendu d'instruments propres à permettre la mobilité. Ces dispositions sont de trois ordres.

Il s'agit, tout d'abord, de dispositions spécifiques aux agents de l'INRAP et qui figurent dans le code du patrimoine et dans le décret statutaire de 2002 déjà cité. Ainsi, l'article L. 523-6 de ce code permet-il aux collectivités territoriales qui le souhaitent de recruter les agents de l'INRAP sous la forme d'un contrat à durée indéterminée dès la première embauche, soit sans période préalable de contrat à durée déterminée. De même, l'article 25 du décret de 2002 prévoit-il la possibilité de mise à disposition des agents de l'INRAP auprès d'une personne morale de droit public ou privé, française ou étrangère, chargée d'une mission d'intérêt général. Ce décret était d'ailleurs précurseur puisque l'application de la mise à disposition à l'ensemble des agents non titulaires, que l'on va évoquer ci-après, n'a été instaurée que par le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007. Enfin, sur un terrain légèrement différent, le même décret prévoit à son article 21 que les agents de la filière scientifique et technique peuvent bénéficier, sous certaines conditions et à titre exceptionnel, d'un « congé pour travaux personnels de recherche rémunéré » : on peut estimer que les travaux de recherche effectués durant ce congé peuvent faciliter une mobilité professionnelle pour les personnels qui en bénéficient.

Ensuite, les agents de l'INRAP peuvent bénéficier des dispositions du décret du 17 janvier 1986 déjà cité relatives à la mobilité, qu'il s'agisse de la mise à disposition déjà évoquée et prévue par l'article 33-1 de ce décret, du congé de mobilité, qui correspond au détachement du fonctionnaire (article 33-2) ou du congé sans rémunération pour intégrer un cycle préparatoire à certains concours de fonctionnaires (article 33-3).

Enfin, ces agents relèvent aussi de certaines dispositions de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Ils peuvent ainsi notamment être recrutés sur des emplois de catégorie A, sur le fondement du 2° de l'article 4 de cette loi « lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ». Ils peuvent bénéficier dans ce cas, et pour lever toute ambiguïté sur ce point, d'un recrutement direct en contrat à durée indéterminée sur le fondement de l'article 6 ter de cette même loi dès lors, d'une part, qu'ils peuvent accéder aux emplois mentionnés aux articles 4 et 6 de ladite loi, d'autre part, qu'ils travaillent pour un établissement public de l'État (l'INRAP), c'est-à-dire pour l'une des personnes morales mentionnées à l'article 2 de cette même loi. En d'autres termes, la portabilité des CDI telle que prévue par l'article 6 ter de la loi de 1984 s'applique bien aux personnels de l'INRAP qui souhaiteraient effectuer une mobilité hors de l'établissement.

En réalité, les dispositifs juridiques aujourd'hui applicables pour permettre la mobilité des agents de l'INRAP ne manquent donc pas. Il s'agit certes de dispositifs plus individuels que collectifs et probablement plus favorables dans leur ensemble aux personnels ayant le niveau de formation initiale le plus élevé, mais ils n'en sont pas pour autant négligeables.

La difficulté paraît plus résider dans le constat simple, d'ailleurs également effectué par le rapport déjà mentionné de la députée Martine FAURE (page 39) que le secteur de

l'archéologie se caractérise par une forte prévalence de l'emploi de fonctionnaires, l'INRAP faisant dans cet ensemble figure d'exception. Et cela est parfaitement logique, puisque, comme on l'a déjà évoqué, les corps de la fonction publique de l'État comme les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale permettent de pourvoir les emplois de ce secteur. Dans notre système de fonction publique, le principe est que les emplois permanents sont pourvus par des fonctionnaires et comme les fonctionnaires sont largement présents dans ce secteur, on voit mal pourquoi les administrations publiques iraient rechercher des agents qui ne le sont pas, quels que soient par ailleurs leurs mérites, pour pourvoir aux emplois vacants, s'exposant de surcroît au risque juridique de nommer un personnel contractuel sur un emploi relevant des missions d'un corps ou d'un cadre d'emplois de fonctionnaires.

Et ce constat semble d'autant plus fondé que, depuis quelques années, le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires a été fortement réaffirmé. Ainsi, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, dite loi Sauvadet, qui constitue la loi la plus récente en matière de titularisation d'agents contractuels, a-t-elle été suivie de différentes circulaires ou instructions rappelant la nécessité de respecter strictement les conditions légales de recours aux agents contractuels pour prévenir la reconstitution d'une poche de précarité (voir notamment la circulaire interministérielle du 22 juillet 2013). Au ministère de la culture, un accord du 8 juillet 2015 relatif aux modalités de recrutement et de gestion des agents contractuels au sein des services et établissements publics relevant du ministre chargé de la culture, signé de la Ministre et de quatre organisations syndicales, rappelle (page 4) la « priorité due à un fonctionnaire » pour l'accès aux postes « à compétences égales avec un agent contractuel » et exige la plus grande rigueur s'agissant des cas dans lesquels il peut être fait appel aux personnels contractuels (pages 5 à 8).

Quant au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires actuellement en cours d'examen au Parlement, il prévoit notamment de limiter très fortement la possibilité donnée aux établissements publics de recourir aux agents non titulaires pour pourvoir des emplois permanents, telle que prévue actuellement par le 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 déjà citée et par son décret d'application n° 84-38 du 18 janvier 1984 dit « décret-liste ». Alors que, dans sa rédaction actuelle, le 2° de l'article 3 permet le recrutement sur le fondement du critère très souple du « caractère particulier » des missions considérées, la rédaction de ce 2° telle qu'elle résulterait du projet de loi susmentionné remplace ce critère par les seuls cas des « emplois (...) qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables » à l'exercice des missions spécifiques des établissements publics « et non dévolues à des corps de fonctionnaires. » Lorsque l'on constate que de nombreuses institutions patrimoniales et de recherche, débouchés potentiels pour les personnels de l'INRAP, sont aujourd'hui inscrites sur ce décret-liste, on peut en déduire que les emplois accessibles à ces personnels, comme à l'ensemble des personnels contractuels, peuvent fortement se réduire dans les années qui viennent.

Ce n'est donc pas en lui-même, mais en raison, d'une part, des caractéristiques de l'emploi dans le secteur de l'archéologie, d'autre part, de l'évolution récente tendant à

encadrer très strictement le recours aux personnels contractuels, que le statut des personnels de l'INRAP peut être qualifié, sinon de « trappe à mobilité » (car d'autres facteurs, sur lesquels on reviendra, expliquent les difficultés de ces personnels à changer d'affectation), au moins, pour reprendre les termes de la députée Martine FAURE, de « frein à la mobilité ».

1.2. Les chiffres : un établissement caractérisé par une très faible mobilité sortante et entrante

1.2.1. La mobilité sortante

Les chiffres ci-dessous proviennent de l'INRAP. Ils portent sur l'année 2015. Ils rendent compte d'un stock, c'est-à-dire du nombre d'agents qui étaient en situation de mobilité au 31 décembre 2015, que cette mobilité ait débuté en 2015 ou auparavant. Ils ne reflètent pas, en revanche, le flux des mobilités en 2015, c'est-à-dire l'ensemble des actes de mobilité accomplis par les agents de l'INRAP entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015.

En 2015, l'INRAP comptait au total 2 066 agents en contrat à durée indéterminée, dont 1 697 en filière scientifique et technique, 300 en filière administrative et 69 en hors filière et catégorie.

Sur ce total, seulement 31 agents, soit 1,5%, étaient en mobilité hors de l'établissement, sous forme de mise à disposition ou de congé mobilité. Ces 31 agents se répartissaient en 21 pour la filière scientifique et technique (soit un taux de mobilité de 1,2% pour cette filière), 8 pour la filière administrative (soit un taux de mobilité de 2,7% pour cette filière) et 2 pour la hors filière et catégorie (soit un taux de mobilité de 2,9% pour cette filière).

Ces chiffres sont particulièrement faibles.

A titre de comparaison, on peut indiquer que, selon l'édition 2015 de la publication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique *Faits et chiffres, l'essentiel*, 8,1% des agents titulaires civils des ministères n'exerçaient pas leur activité dans leur administration d'origine au 31 décembre 2013. Ce taux était de 12,5% en 2011 et en 2012. En schématisant, on peut estimer qu'alors qu'environ un fonctionnaire de l'État sur 10 se trouve en situation de mobilité externe, ce chiffre tombe à environ un agent sur 100 s'agissant de l'INRAP.

Deux éléments complémentaires, que les délais impartis à la mission n'ont pas permis d'établir, auraient permis sinon de relativiser ces chiffres, du moins de mieux les mettre en perspective. Le premier serait une appréciation de l'évolution des flux de mobilité sur plusieurs années : la conviction du rapporteur est, cependant, que ce taux de mobilité très faible n'est pas propre aux données constatées en 2015 et se retrouverait même en prenant une série chronologique plus longue comme référence. Le second serait une comparaison entre les données de l'INRAP et celles d'autres établissements publics, notamment ceux placés sous la

tutelle des ministères de la culture ou de l'enseignement supérieur et de la recherche, quel que soit le statut des personnels, afin de mieux établir l'incidence du statut dérogatoire de l'INRAP sur la faiblesse de la mobilité.

D'une manière générale, les chiffres relatifs à la mobilité doivent aussi être appréciés au regard de la spécificité de chaque secteur d'activité, de chaque établissement et de chaque catégorie d'agents. Par exemple, la mobilité est plus élevée pour les agents appartenant à des corps ou à des cadres d'emploi d'encadrement supérieur de la fonction publique, pour lesquels cette mobilité est d'ailleurs dans certains cas une obligation statutaire préalable à l'avancement. Plus généralement, la mobilité pour les personnels administratifs est plus aisée, dans la mesure où le périmètre des fonctions auxquelles ils peuvent normalement accéder est plus vaste que celui des personnels plus spécialisés dans des fonctions scientifiques et techniques. On en trouve d'ailleurs un léger écho dans les chiffres de l'INRAP, où l'on observe un taux de mobilité en filière administrative qui est plus du double de celui de la filière scientifique et technique, même si les chiffres très faibles en valeur absolue doivent inciter à la prudence dans leur interprétation.

Il reste que, compte tenu du profil de ses agents, l'INRAP n'est en principe pas particulièrement défavorisé du point de vue de la mobilité. Ainsi, on constate que les agents des catégories 4 et 5 toutes filières confondues et les agents hors filière et catégorie, soit l'ensemble des agents assimilables à la catégorie A de la fonction publique, représentent au total plus de 40% des effectifs de l'INRAP. C'est en principe dans ces catégories, caractérisées par un niveau élevé de formation initiale et par l'exercice de fonctions de responsabilité, que la mobilité est la plus forte. Mais ce phénomène généralement constaté dans l'administration publique ne touche pas l'INRAP.

1.2.2. La mobilité entrante

Au préalable, et alors même que la lettre de mission à laquelle le présent rapport tente de répondre se concentre sur la question de la mobilité externe des agents de l'INRAP, il paraît utile au rapporteur d'élargir quelque peu le périmètre de sa mission en proposant un éclairage sur la question de la mobilité entrante dans cet établissement. En effet, le développement éventuel de la mobilité sortante des agents de l'INRAP pourrait s'accompagner d'un accroissement de la mobilité entrante, sans pour autant bien sûr que s'établisse nécessairement entre les deux phénomènes un équilibre quantitatif total.

Toujours en 2015, l'INRAP accueillait 14 agents, tous fonctionnaires, en détachement sur contrat, soit 0,7% des agents travaillant au sein de l'établissement. Sur ces 14 agents, 9 sont hors filière et catégorie, 4 appartiennent à la filière administrative et un seul à la filière scientifique et technique, pour ce dernier dans le cadre d'une prolongation de stage de formation initiale.

Si très peu d'agents de l'INRAP quittent l'établissement, le nombre d'agents extérieurs qui le rejoignent est donc encore plus restreint, bien que, comme il vient d'être dit, les possibilités juridiques d'accueil en détachement sur contrat existent.

Cette mobilité entrante très marginale peut surprendre, s'agissant d'un opérateur a priori attractif par l'intérêt de ses missions, par ses possibilités d'action et par sa notoriété, malgré les difficultés qu'il peut connaître par ailleurs. En tout état de cause, la faiblesse de la mobilité à l'INRAP, qu'elle soit sortante ou entrante, ne pose pas seulement, au sens du rapporteur, la question de l'enrichissement du parcours individuel des agents de l'établissement par des expériences professionnelles plus diversifiées, mais aussi celle du bénéfice que pourrait tirer l'établissement d'une plus grande ouverture au secteur de l'archéologie, voire au-delà, par des mouvements entrants et sortants de personnel dans des proportions beaucoup plus élevées qu'aujourd'hui. En particulier, le caractère très limité des échanges dans la filière scientifique et technique, qui porte le cœur de métier de l'INRAP, peut s'avérer préjudiciable à l'établissement.

1.3. Une mobilité accrue est souhaitable ...

1.3.1. La mobilité des professionnels est particulièrement profitable à la discipline archéologique ...

L'apport positif de la mobilité des différents professionnels en charge de l'archéologie pour les progrès de cette politique publique fait l'objet d'un large consensus. En effet, l'archéologie se caractérise par son unité en tant que discipline et par la nécessaire continuité de la chaîne d'opérations qui la caractérisent, depuis l'identification de la présence de vestiges jusqu'à l'exploitation scientifique et culturelle des résultats de la fouille.

Cette valorisation de la mobilité est l'un des axes essentiels du *Livre blanc* déjà cité. En particulier, ce document énonce (page 55) trois principes devant présider à la gestion des personnels de l'archéologie préventive : « [premier principe] L'archéologie, programmée et préventive, est une et ses personnels ont le même objectif : l'étude de ce patrimoine et la diffusion des résultats de la recherche ; [deuxième principe] dans une telle activité de terrain et de recherche, la mobilité est essentielle pour bien gérer les carrières, faire partager les expériences, traiter et synthétiser les données nouvelles, diffuser les connaissances ... ; [troisième principe] faciliter les passages, temporaires ou définitifs, entre les différentes administrations est indispensable. Il faut éviter que ne se créent des incompréhensions entre ceux qui administrent, ceux qui travaillent sur le terrain ou ceux qui exercent essentiellement une activité de recherche. »

Cette approche du *Livre blanc*, rédigé par une commission composée très majoritairement d'archéologues, est également reprise dans des rapports issus de personnalités extérieures à cette profession. Ainsi, le rapport de la députée Martine FAURE souligne-t-il

(page 40) que « L'organisation des mobilités au sein de la communauté archéologique » paraît essentielle, notamment pour « l'enrichissement de la discipline grâce au partage des expériences et des compétences ».

Le présent rapport a peu à ajouter à ces constats et les fait siens dans leur principe.

Il convient seulement de préciser que le caractère unitaire de la discipline n'implique pas que les compétences requises au service de la politique publique de l'archéologie soient toutes interchangeables. Cela est particulièrement vrai s'agissant des métiers de la recherche scientifique : on sait que le degré d'exigence en la matière, tant en fait de niveau universitaire avec l'importance essentielle de la détention d'un doctorat, que de publications régulières, est élevé. Il serait donc inexact de considérer, par exemple, que tout agent de l'INRAP, même appartenant à la filière scientifique et technique, peut du jour au lendemain rejoindre un institut de recherche en tant que chercheur ou accéder à un poste d'enseignant-chercheur à l'Université. Plus généralement, l'archéologie se caractérise par une forte spécialisation correspondant notamment, d'une part, aux différentes périodes chronologiques (paléolithique, antiquité, moyen-âge, etc.), d'autre part, à la variété des compétences requises pour fouiller un terrain donné (anthropologie, étude des matières périssables, métallurgie, etc.) : cette diversité de métiers doit également être prise en compte.

Cependant, moyennant dans certains cas un temps de formation permettant de passer d'une fonction à l'autre, on peut affirmer sans grand risque que la grande majorité des agents de l'INRAP peut exercer d'autres fonctions dans le cadre de la politique publique de l'archéologie.

1.3.2. ... et peut correspondre à un besoin conjoncturel tant au regard de l'évolution de la politique publique de l'archéologie que de la situation de certains personnels de l'INRAP

1.3.2.1. L'évolution de la politique publique de l'archéologie

La finalité première de la politique publique de l'archéologie est scientifique. En conséquence, son évolution doit être abordée en se fondant sur les documents élaborés par les instances nationales de référence de l'archéologie. Le conseil national de la recherche archéologique (CNRA), dont les missions sont définies à l'article R. 545-2 du code du patrimoine, a notamment adopté en 2015 une nouvelle programmation nationale de la recherche archéologique. Ce document, qui sera prochainement rendu public, dresse le bilan et définit les objectifs futurs de la recherche archéologique en France en proposant quinze axes de recherche prioritaires. Il énonce également un certain nombre de préconisations transversales pour que ces objectifs futurs puissent être atteints. Ces préconisations concernent, entre autres, les compétences professionnelles qui seront requises à l'avenir dans le cadre de l'exécution de la programmation. Sans entrer dans le détail d'un document qui

n'est pas encore public, mais dont le rapporteur a pu prendre connaissance, il semble cohérent de s'appuyer sur les besoins humains nouveaux mis en évidence par la programmation pour orienter les éventuelles mobilités futures des personnels de l'INRAP.

Au-delà des enjeux de la recherche, de nouveaux besoins humains pourraient se faire jour dans le secteur de l'archéologie si les dispositions législatives relatives à l'archéologie préventive qui figurent dans le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) actuellement soumises au Parlement sont adoptées. En effet, l'objet de ces dispositions est notamment de renforcer le contrôle scientifique et technique de l'État au moment du choix par les aménageurs des opérateurs chargés de l'exécution des fouilles. Or, il paraît difficile de rendre ce renforcement effectif sans renforcer par ailleurs les moyens humains des services régionaux de l'archéologie des directions régionales des affaires culturelles qui sont en charge de ce contrôle. Telle est en tout cas la position des auteurs du *Livre blanc*, qui, il est vrai, ont largement inspiré la réforme législative en cours, lorsqu'ils proposent (page 53) de « renforcer les capacités d'action des services archéologiques des DRAC en inversant la courbe descendante de leurs effectifs. » Sans aller jusque-là, la Cour des Comptes, dans son *Rapport public annuel 2016* déjà cité (page 556), après avoir estimé que les dispositions du projet de loi LCAP décrites ci-dessus allaient « dans la bonne direction », indique que « leur efficacité dépendra largement de l'usage que les services de l'État feront de leurs pouvoirs ainsi accrus » et rappelle à ce titre le jugement du *Livre blanc* sur le manque de capacités de contrôle des services régionaux de l'archéologie.

Une autre disposition du projet de loi LCAP touchant à l'archéologie mérite également d'être signalée : il s'agit de celle qui instaure un régime général de propriété publique des vestiges mobiliers. Cette évolution du droit renvoie à la question de la conservation et de l'étude des vestiges archéologiques. L'insuffisance des moyens matériels et humains dévolus à cette dimension pourtant essentielle de l'archéologie a été soulignée tant par le *Livre blanc* (page 33) que par le rapport de la députée Martine FAURE (page 53) qui relève à cette occasion l'apparition d'un nouveau métier de gestionnaire de mobilier et note qu'il pourrait être un « débouché pour les mobilités professionnelles ».

Ces quelques exemples, qui ne sont ni exhaustifs ni originaux dans la mesure où ils proviennent tous de rapports déjà rédigés, visent seulement à montrer qu'il existe des perspectives d'évolution de l'emploi dans l'archéologie et que ces perspectives peuvent influencer favorablement sur la dynamique de la mobilité.

1.3.2.2. La situation de certains personnels de l'INRAP

La réponse aux besoins humains nouveaux résultant de l'évolution de l'archéologie n'est pas le seul élément de contexte à prendre en compte pour aborder le développement de la mobilité des personnels de l'INRAP. Car certains personnels de l'établissement se trouvent également confrontés à un problème d'employabilité lié aux caractéristiques de l'exercice de l'archéologie préventive. Les agents chargés de l'exécution des fouilles doivent ainsi faire

face à la pénibilité de certains aspects de leur métier : déplacements nombreux et longs, travail en extérieur, effort physique soutenu, etc. Pour certains de ces personnels, il est nécessaire d'envisager, parfois dès l'âge de 40 ans, une « seconde carrière » dans un métier moins exposé à la pénibilité.

Dans son rapport consacré à l'INRAP pour les exercices 2002 à 2011, la Cour des comptes insiste fortement sur ce point (pages 121 et 122) et va jusqu'à affirmer que « l'INRAP doit rapidement établir, en collaboration avec ses tutelles, un plan de reconversion garantissant aux agents opérationnels les plus âgés des trajectoires professionnelles leur permettant d'évoluer vers d'autres fonctions physiquement moins éprouvantes. » Ayant constaté que l'établissement n'était pas en mesure de proposer en interne l'ensemble des postes nécessaires à la « seconde carrière » des agents concernés, la Cour estime que deux voies doivent être examinées : celle des services régionaux de l'archéologie et celle de l'enseignement supérieur (CNRS, Universités) « par l'intermédiaire d'une procédure de validation des acquis de l'expérience professionnelle. »

1.4. ... et possible si le volume de l'offre d'emplois dans le secteur de l'archéologie est suffisant et si l'enjeu déontologique est pris en compte.

1.4.1. Le volume de l'offre d'emplois dans le secteur de l'archéologie.

On vient de voir qu'il existe un certain nombre de raisons sérieuses pour dynamiser le volume de l'offre d'emplois dans le secteur de l'archéologie. Et cette dynamique est essentielle tant le rapporteur est convaincu, comme il l'a écrit dès l'introduction que ce volume est un facteur tout aussi essentiel que les questions statutaires pour favoriser la mobilité des personnels de l'INRAP.

Ce développement de l'offre d'emplois a nécessairement un coût. Cela implique concrètement, dans un premier temps et avant d'avoir atteint un certain équilibre dans la répartition des emplois entre les différents acteurs de la politique publique de l'archéologie, de relever un certain nombre de plafonds d'emplois, car dans ses premières années, la mobilité ne pourra pas s'effectuer uniquement par redéploiements sur des postes vacants, même si l'approche de départs en retraites importants facilitera certainement cette opération dans quelques années.

Le présent rapport irait bien au-delà de sa mission en se prononçant sur l'opportunité du choix visant à faire un effort budgétaire particulier, dans un contexte très contraint, pour le secteur de l'archéologie en général (et pas seulement de la seule archéologie préventive), un tel effort impliquant nécessairement des arbitrages difficiles. Le rapporteur se borne, d'une part, à signaler l'importance de ce paramètre, d'autre part, à insister sur le fait que, comme on y reviendra dans la seconde partie de ce rapport, toute politique de dynamisation de la mobilité a un coût, même à droit constant.

1.4.2. L'enjeu déontologique.

Le développement de la mobilité de certains personnels de l'INRAP vers les services régionaux de l'archéologie chargés du contrôle scientifique et technique sur les fouilles archéologiques préventives soulève une question déontologique. En effet, on sait que depuis 2003, l'INRAP se trouve pour ces fouilles en situation de concurrence avec d'autres opérateurs publics – les collectivités territoriales dotées de services d'archéologie préventive – ou privés. En outre, si les dispositions de la loi LCAP évoquées ci-dessus et qui visent à renforcer le contrôle scientifique et technique des services régionaux de l'archéologie sur le choix par l'aménageur du prestataire qui sera chargé des fouilles sont adoptées, l'influence de l'autorité administrative sur la concurrence entre les différents acteurs de l'exécution des fouilles sera renforcée.

Dans ces conditions, une interprétation maximaliste des règles déontologiques applicables aux fonctionnaires pourrait conduire à estimer qu'un agent de l'INRAP qui a participé à l'action de l'un des opérateurs des fouilles d'archéologie préventive, ne pourrait se trouver par la suite en situation de contrôle scientifique et technique vis-à-vis desdites fouilles. On signale à ce titre que le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires impose au fonctionnaire de veiller à « faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou il pourrait se trouver », le conflit d'intérêt étant défini par ce projet de loi comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions. »

Faut-il aller aussi loin ? Le rapporteur ne le pense pas pour trois raisons.

La première est qu'en travaillant pour l'INRAP, un agent ne semble pas défendre un « intérêt » au sens de la définition donnée par le projet de loi, mais plutôt participer à l'exécution du service public de l'archéologie. Ce service public s'exerce certes dans le contexte spécifique – mais loin d'être unique – d'une activité partiellement concurrentielle, mais cela ne fait pas de celles et ceux qui y contribuent des partisans pérennes et en toutes circonstances de l'opérateur pour lequel ils ont travaillé, qu'il s'agisse d'ailleurs de l'INRAP ou d'un autre. Raisonner autrement conduirait à limiter singulièrement les possibilités de mobilité de nombreux fonctionnaires, alors que la mobilité est vue depuis des années comme positive non seulement pour les agents, mais aussi pour l'efficacité du service public.

La deuxième est que même si les dispositions de renforcement du contrôle scientifique et technique actuellement examinées par le Parlement sont adoptées, le choix du prestataire demeurera de la compétence de l'aménageur. Par conséquent, les agents des services régionaux de l'archéologie ne pourraient pas imposer demain, pas plus qu'ils ne le peuvent aujourd'hui, le choix de tel ou tel prestataire à l'aménageur.

La troisième est que les cas de difficulté déontologique et de conflit d'intérêts ne s'apprécient pas de manière générale, mais concrète, en fonction de situations précises. Une interdiction générale de mobilité des agents de l'INRAP vers les services régionaux de l'archéologie semblerait donc disproportionnée au regard de l'objectif recherché.

C'est en se fondant sur cette approche concrète qu'il convient, en revanche, d'éviter qu'un agent de l'INRAP qui aurait participé à la réponse à un appel d'offre d'un aménageur pour une fouille précise, ou qui aurait participé à l'exécution de ladite fouille, soit amené par la suite à effectuer des actes de contrôle scientifique et technique concernant cette fouille, qu'elle ait ou non été attribuée à l'INRAP. Cette interdiction, qui vaudrait d'ailleurs tout autant pour n'importe quel agent d'un opérateur d'archéologie préventive rejoignant un service régional de l'archéologie dans le cadre d'une mobilité, permet d'éviter toute mise en cause de l'objectivité des actes de contrôle scientifique et technique qui pourraient être effectués. Elle semble par ailleurs tout à fait possible à mettre en œuvre, dans la mesure où l'agent qui se trouverait placé dans cette situation peut demander à un collègue d'assurer le suivi de la fouille concernée.

2. Comment développer la mobilité des agents de l'INRAP ?

A partir des développements de la première partie de ce rapport, cinq scénarii sont proposés pour améliorer la mobilité des personnels de l'INRAP. Ces scénarii sont présentés par ordre d'importance de leur impact sur l'établissement, depuis le premier, à droit constant, jusqu'au cinquième, qui donnerait à l'ensemble des agents de l'INRAP la possibilité d'opter pour le statut de fonctionnaire. Ils suivent un plan identique : l'objectif, les outils, les avantages et les inconvénients.

2.1. Scénario 1 : développer la mobilité à droit constant par une gestion des ressources humaines plus coordonnée et dynamique.

L'objectif

S'appuyer exclusivement sur des outils de gestion des ressources humaines pour inciter les agents de l'INRAP à la mobilité en partant du principe que les dispositifs juridiques actuels en la matière sont suffisants.

Les outils

Trois outils peuvent notamment être utilisés :

- **la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.** Ce dispositif devrait concerner l'ensemble du secteur de l'archéologie, ce qui permettrait d'identifier les viviers d'emplois nouveaux susceptibles d'apparaître dans les années à venir. Il devrait notamment tenir compte, d'une part, de la programmation nationale de l'archéologie déterminée par le CNRA déjà citée, d'autre part, des prochains départs en retraite dans le secteur et des emplois susceptibles de se libérer en conséquence,
- **la formation permanente.** L'INRAP pourrait orienter la formation permanente de ses agents vers des thèmes susceptibles de faciliter leur mobilité vers d'autres métiers de l'archéologie. L'établissement pourrait concevoir avec ses partenaires habituels en la matière des modules de formation correspondant à cet objectif. Les sujets retenus devraient naturellement s'inspirer des perspectives de

développement de l'archéologie identifiées par la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences,

- **la valorisation de la mobilité externe dans les parcours des agents au sein de l'INRAP.** Le fait d'avoir effectué une mobilité externe pourrait être pris en compte pour l'avancement ou pour la progression vers des fonctions de responsabilité supérieure.

Les avantages

- **aucune modification du droit n'est nécessaire,**
- **le coût de ces mesures est très limité,** même si la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle du secteur de l'archéologie demanderait des investissements et probablement des personnels dédiés à cette tâche, au moins en phase de mise en place. Par ailleurs, on rappelle qu'en tout état de cause, le développement de la mobilité dans le secteur dépend aussi du dynamisme de l'offre d'emplois et donc du nombre de postes budgétés par les employeurs.

Les inconvénients

- **la mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle du secteur de l'archéologie sera complexe et longue.** Un tel dispositif, dont l'intérêt est incontestable sur le fond, soulève cependant la difficulté de reposer nécessairement sur la coordination de l'ensemble des acteurs du secteur. Or, on le sait, ces acteurs sont multiples : trois ministères au sein de l'État (culture et communication, enseignement supérieur et recherche, affaires étrangères), les Universités et les instituts de recherche, les collectivités territoriales à différentes échelles (communes, groupements de communes, départements), et les opérateurs privés. On peut penser, dans ces conditions, qu'il s'agit d'un chantier de plusieurs années et qui ne semble donc pas correspondre à l'enjeu de développer la mobilité des personnels de l'INRAP à une échéance rapide,
- **ces mesures ne résolvent pas l'effet de frein à la mobilité que constitue le statut des personnels de l'INRAP,**
- on peut craindre, par conséquent que **de telles mesures,** malgré leur intérêt réel, **ne soient ni suffisamment rapides à mettre en oeuvre, ni suffisamment ambitieuses pour faire véritablement évoluer la situation actuelle de très faible mobilité.**

2.2. Scénario 2 : placer les agents de l'INRAP dans une situation égale à celle des fonctionnaires au regard de l'accès aux emplois permanents de l'État

L'objectif

Faciliter la mobilité externe des agents de l'INRAP en rendant possible leur affectation dans des emplois permanents de l'État correspondant à leurs qualifications professionnelles sans modifier leur statut.

Les outils

- **le recours à une disposition législative est indispensable.** En effet, l'affectation de personnels non fonctionnaires dans les emplois permanents de l'État implique de déroger à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui dispose que les emplois permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, sauf dérogation prévue par la loi et à l'exception des emplois réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, « occupés soit par des fonctionnaires » régis par le statut général, « soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut. ». Dans un avis du 25 septembre 2013 rendu par la section du contentieux, le Conseil d'Etat a réaffirmé la force de cette règle en considérant qu'il résultait des dispositions du statut général des fonctionnaires que « le législateur a entendu que les emplois civils permanents de l'État des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif soient, en principe, occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi. »,
- **une telle disposition législative n'est contraire à aucun principe constitutionnel.** Le Conseil constitutionnel l'a jugé, notamment, dans sa décision n° 2012-656 DC du 24 octobre 2012 à propos de la loi portant création des emplois d'avenir, en rejetant le moyen tiré de ce que cette loi serait contraire à la Constitution au motif qu'elle prévoit que des personnes recrutées sur un emploi d'avenir en tant que professeurs et participant ainsi à l'exécution du service public de l'éducation nationale sont régis par des contrats de droit privé. A fortiori, une disposition législative qui prévoirait l'affectation des agents contractuels de droit public que sont les personnels de l'INRAP dans des emplois permanents du service public de l'archéologie ne se heurterait à aucun obstacle constitutionnel,

- **il existe d'ailleurs un précédent récent d'une telle disposition**, qui n'a pas été censurée par le juge constitutionnel. Elle a été prise, dans le cadre du dispositif de titularisation des agents des offices agricoles, sur lequel on reviendra, à l'article 37 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés. Le 4^e de cet article 37 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour donner aux personnels de ces offices qui auraient opté pour la conservation de leur statut de contractuel « la possibilité (...) d'être affectés dans un emploi permanent des administrations de l'État ». Cette loi a été déférée au Conseil constitutionnel, lequel n'a pas censuré cette disposition (voir la décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009), mais il est vrai qu'il n'était pas saisi d'un recours contre cette disposition précise. L'article 6 de l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 prise sur le fondement de l'article 37 susvisé précise expressément (ce que la loi elle-même aurait pu faire) que ce droit d'affectation dans des emplois permanents de l'État pour les agents des offices agricoles qui conservent leur statut de contractuel se fait « par dérogation à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. »

Les avantages

- **une telle disposition rendrait le cadre juridique applicable à la mobilité des agents de l'INRAP objectivement plus favorable.** Ces agents se trouveraient ainsi placés dans une situation d'égalité juridique totale avec les fonctionnaires du secteur de l'archéologie au regard de l'accès aux emplois permanents. Notamment, la possibilité qui serait donnée auxdits agents d'être affectés dans ces emplois éviterait le recours aux procédures plus complexes de détachement ou de congé mobilité,
- **le dispositif juridique à mettre en place serait simple.** Il suffirait d'une disposition législative rédigée sur le modèle du 4^e de l'article 37 de la loi de 2009 et de l'article 6 de l'ordonnance de 2009 susmentionné, étant entendu que le législateur pourrait parfaitement traiter cette question sans recours à une ordonnance,
- **le coût de la mesure serait très limité**, et même inférieur au coût du scénario 1, puisqu'elle peut être mise en place sans condition de réalisation d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour le secteur de l'archéologie.

Les inconvénients

- **cette mesure n'aura aucun impact positif sur la mobilité entrante au sein de l'INRAP.** En particulier, l'affectation de fonctionnaires dans cet établissement demeurera impossible et il faudra donc continuer à passer par la mise à disposition ou le détachement. Le risque existe donc qu'une mesure de cette nature ne crée un « appel d'air » excessif vers la mobilité externe des personnels de l'INRAP, sans compensation par une mobilité entrante plus dynamique,
- **une telle mesure soulèvera des difficultés pour les services qui accueilleront les agents de l'INRAP et qui devraient gérer à la fois des fonctionnaires et des contractuels de droit public qui leur seraient affectés,**
- **on peut penser, au-delà de l'égalité juridique instaurée par la mesure entre agents contractuels de l'INRAP et fonctionnaires, que les seconds demeureront dans la pratique dans une situation plus favorable que les premiers au regard de l'accès aux emplois permanents.** Il est possible, sinon probable, que les services recruteurs qui emploient aujourd'hui des fonctionnaires auront tendance à continuer à privilégier ces profils dont ils maîtrisent la gestion.

2.3. Scénario 3 : ouvrir aux agents de l'INRAP la possibilité d'accéder au dispositif d'accès aux corps de la fonction publique de l'État prévu par la loi du 12 mars 2012 dite loi Sauvadet

L'objectif

Faciliter la mobilité externe des agents de l'INRAP en leur ouvrant l'accès aux corps de la fonction publique de l'État dans les conditions prévues par la loi du 12 mars 2012 dite loi Sauvadet, dans un secteur d'activité où le recours aux fonctionnaires pour occuper les emplois permanents est largement dominant.

Les outils

- **le recours à une disposition législative est indispensable.** Le Conseil constitutionnel l'a jugé, notamment, dans sa décision n° 60-2 L du 29 janvier 1960 à propos d'une disposition d'une ordonnance qui procédait à l'intégration de personnels administratifs du Maroc et de Tunisie dans des corps de la fonction publique. Il a estimé que « de telles mesures concernent les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires » et relèvent par voie de conséquence

de la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution. Du reste, comme le relève le Conseil d'État dans son *Rapport public 2012* à propos de l'avis qu'il avait rendu concernant le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique dite loi Sauvadet (page 256), sur lequel on va revenir : « il s'agissait, selon l'étude d'impact [du projet de loi] du 17^e texte de loi depuis 1950 ayant le même objet, titulariser des agents contractuels ». Dans cette histoire longue, la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État marque une étape importante, dans la mesure où ses articles 73 à 89, qui permettent la titularisation de certaines catégories d'agents contractuels, posent également un certain nombre de principes généraux relatifs aux mesures de titularisation. On note enfin que les lois de titularisation portent soit sur des ensembles d'agents contractuels quelle que soit leur affectation soit, plus rarement, sur les agents contractuels d'un opérateur ou d'un groupe d'opérateurs précis (voir par exemple la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France pour les personnels des établissements publics à caractère scientifique et technologique, ou la loi du 17 février 2009 pour les agents des offices agricoles),

- **la titularisation d'agents contractuels de droit public n'est contraire à aucun principe constitutionnel.** Selon les recherches du rapporteur, aucune des très nombreuses lois y procédant n'a donné lieu à une censure s'agissant du principe de la titularisation,
- **En revanche, le Conseil constitutionnel se montre vigilant s'agissant des modalités d'intégration, notamment au regard du principe de l'égal accès des citoyens à l'emploi public tels qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.** Plusieurs décisions ont donné au Conseil constitutionnel l'occasion de préciser la portée de ce principe. Il en résulte que le juge constitutionnel vérifie que le législateur a pris les dispositions nécessaires pour assurer l'effectivité de ce principe sans pour autant lui imposer une modalité unique de garantie de cette effectivité. C'est ainsi que le concours n'est pas l'instrument exclusif de cette garantie et n'est notamment pas indispensable pour le recrutement des fonctionnaires de catégorie C (voir la décision n° 84-178 DC du 30 août 1984, considérant 10 : « Considérant qu'aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prévoir que les statuts particuliers de certains corps de fonctionnaires pourront autoriser le recrutement d'agents sans concours. »). En revanche, on peut estimer que le niveau d'exigence du juge constitutionnel augmente avec le niveau du ou des corps concernés par le recrutement dans la hiérarchie administrative. Il s'est ainsi livré, dans sa décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983, à un contrôle approfondi des dispositions prises par le législateur pour ouvrir l'accès des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration à certaines catégories d'élus, de responsables syndicaux et de responsables associatifs avant de déclarer ces dispositions conformes à la Constitution (considéphants 7 à 10). S'agissant des

personnels de l'INRAP, le fait que ceux-ci occupent déjà un emploi public ne paraît pas à lui seul de nature à dispenser le législateur de prévoir certaines modalités de recrutement, car le contrôle du juge constitutionnel ne porte pas seulement sur l'accès à l'emploi public en général, mais s'exerce plus particulièrement, et avec une exigence accrue, sur l'accès aux corps de fonctionnaires. Certes, comme on l'a vu ci-dessus, les personnels de la filière scientifique et technique de l'INRAP sont recrutés au terme d'une procédure très sélective, mais cette procédure ne vaut que pour ceux de ces personnels qui ont été recrutés sur le fondement du statut de 2002, et reste par ailleurs les cas des personnels administratifs, dont le recrutement est moins sélectif en application dudit statut, et des personnels hors filière et catégorie, dont le recrutement ne fait l'objet d'aucune procédure particulière. En réalité, il semble résulter de la jurisprudence constitutionnelle que le degré d'exigence pour la titularisation dans un corps dépend de la catégorie à laquelle appartient ledit corps et il n'est probablement pas sans risque juridique de ne prévoir ni concours réservé, ni examen professionnel, ni, à tout le moins, inscription sur une liste d'aptitude après avis de la CAP du corps d'accueil ou d'une commission spéciale, pour la titularisation de contractuels de droit public dans des corps de catégorie A, voire de catégorie B. On note à ce titre que l'article 79 de la loi du 11 janvier 1984 déjà citée réserve l'intégration directe sans formalité aux seuls corps de catégorie C, laquelle ne concernerait d'ailleurs l'INRAP que de manière extrêmement résiduelle puisque la quasi-totalité des agents de l'établissement se situe dans des catégories équivalentes au moins à la catégorie B. Il est intéressant de relever que, dans le cadre déjà cité de la titularisation des personnels des offices agricoles, le décret n° 2010-1246 du 20 octobre 2010 fixant les conditions d'intégration de ces personnels dans différents corps de fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture a prévu le principe d'une intégration directe, sauf pour les agents intégrés dans les corps de catégorie A lesquels sont titularisés, en application de l'article 4 de ce décret, « après consultation (...) de la commission administrative paritaire du corps d'intégration » : même dans le cadre de ce dispositif particulièrement souple au profit des agents concernés, un minimum de formalisme est donc prévu,

- **il existe un cadre législatif qui serait susceptible d'accueillir une telle disposition.** Il s'agit de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. C'est le dispositif le plus récent de titularisation d'agents contractuels. Les agents de l'INRAP n'y sont pas éligibles, car ils ne font pas partie des catégories de personnels énumérés aux articles 2 et 3 de cette loi, qui peuvent y accéder. Une disposition législative spécifique est nécessaire pour rendre la loi applicable aux agents contractuels de droit public recrutés par des opérateurs relevant de règles spécifiques pour recruter de tels agents. Une telle disposition figure ainsi à l'article 10 de la loi du 12 mars 2012 concernant les agents contractuels de droit public de l'Agence nationale pour

la cohésion sociale et l'égalité des chances et à l'article 12 de cette même loi pour les agents contractuels de droit public de l'Office national des forêts. Par ailleurs, l'article 34 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a rendu le dispositif de la loi du 12 mars 2012 applicable aux agents contractuels de droit public occupant un emploi de l'Office français de l'immigration et de l'intégration,

- **les conditions prévues par la loi Sauvadet pour la titularisation semblent applicables aux agents de l'INRAP, mais posent des questions spécifiques s'agissant des modalités d'intégration et des conditions de reclassement.** Ces conditions portent notamment, comme dans la très grande majorité des lois de titularisation :
 - **sur la date et la durée d'ouverture dispositif** : la loi fixe cette date par son article 2 au 31 mars 2011, la durée d'ouverture du dispositif étant de quatre ans à compter de la publication de celle-ci, en application de l'article 1^{er}, mais le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires déjà cité prolongerait cette échéance de 2 ans en portant la date d'ouverture au 31 mars 2013. Par suite, le dispositif sera ouvert jusqu'en 2018, ce qui pourrait laisser à l'administration le temps nécessaire pour apprécier dans le détail toutes les conséquences de l'ouverture de ce dispositif aux agents de l'INRAP et préparer les textes nécessaires,
 - **le type d'emplois éligibles** : il s'agit, en application du même article 2, d'emplois permanents à temps complet ou à temps incomplet à condition que la quotité de travail soit égale à au moins 70% d'un temps complet,
 - **les modalités d'intégration** : l'article 5 de la loi prévoit trois modalités de titularisation, à savoir le concours réservé, l'examen professionnalisé (qui se distingue du traditionnel examen professionnel en ce que la commission chargée du recrutement n'a pas l'indépendance d'un jury, voir sur ce point l'avis du Conseil d'État publié au *Rapport public 2012* déjà cité) et le recrutement réservé sans concours. Ces recrutements prennent en compte « les acquis de l'expérience professionnelle correspondant aux fonctions auxquelles destine le corps d'accueil sollicité par le candidat ». La détermination des corps auxquels les agents contractuels peuvent accéder et le choix, pour l'accès à ces corps, entre les trois modalités d'intégration susmentionnées relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire, comme le rappelle l'article 7 de la loi. Le même article prévoit que ces deux points, ainsi que le nombre des emplois ouverts dans les corps intéressés, qui est fixé par arrêté, sont déterminés « en fonction des besoins du service et des objectifs de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. » On a vu ci-dessus que l'exercice consistant à déterminer les corps d'accueil pour les agents de la filière scientifique et technique de l'INRAP ne posait guère de difficultés en raison de la proximité entre les catégories de cette filière et les corps existants de la filière scientifique et technique des ministères de la culture et de

l'enseignement supérieur et de la recherche. S'agissant des agents de la filière administrative de l'INRAP, l'exercice d'identification des corps d'accueil est tout aussi simple dans son principe, en raison de l'absence de spécificité de la gestion administrative de l'INRAP vis-à-vis de la gestion administrative de l'État en général, laquelle relève de corps de fonctionnaires. La question la plus délicate concerne les agents hors filière et catégorie, sachant cependant que leur effectif limité (69 agents en 2015) peut permettre un traitement « au cas par cas ». La difficulté pour l'INRAP provient plutôt de ce que les modalités de recrutement prévues à l'article 5 mentionné ci-dessus n'incluent pas l'inscription sur liste d'aptitude après avis de la CAP du corps d'accueil, qui est pourtant l'une des modalités possibles de l'intégration, d'ailleurs expressément prévue par l'article 79 de la loi du 11 janvier 1984 déjà citée. Comme on l'a vu ci-dessus, cette modalité a d'ailleurs été utilisée, s'agissant des agents des offices agricoles, pour l'intégration dans les corps de catégorie A. Si le législateur voulait prévoir pour les personnels de l'INRAP des modalités d'intégration équivalentes à celles des personnels des offices agricoles ou à tout le moins plus souples que celles prévues par l'article 5, en introduisant notamment la possibilité de l'inscription sur liste d'aptitude après avis de la CAP du corps d'accueil pour les agents destinés à intégrer un corps de catégorie A, voire B, tout en inscrivant la titularisation dans le cadre de la loi du 12 mars 2012, il faudrait alors qu'il déroge, dans la disposition législative qu'il ajouterait à cette loi, audit article 5 de ladite loi déjà citée, en prévoyant expressément cette autre modalité d'intégration,

- **les conditions de reclassement** : le III de l'article 6 de la loi de 2012 précise que « les agents sont classés dans les corps d'accueil dans les conditions prévues par les statuts particuliers pour les agents contractuels de droit public ». Ces conditions sont en règle générale reprises de textes transversaux, à savoir le décret n° 2005-1228 du 29 septembre 2005 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C, et notamment son article 5, le décret n° 94-1016 du 18 novembre 1994 fixant les dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B, et notamment son article 4, enfin le décret n° 2006-1827 du 23 décembre 2006 relatif aux règles de classement d'échelon consécutif à la nomination dans certains corps de catégorie A de la fonction publique de l'État, et notamment son article 7. L'application de ces règles se traduit par une perte de rémunération pour les agents qui ont le plus d'ancienneté car cette ancienneté n'est généralement pas reprise dans son intégralité. S'agissant des personnels de l'INRAP, une difficulté supplémentaire est liée à la situation des personnels ayant commencé leur carrière avant la mise en place de l'établissement en 2002 et des statuts correspondants, car ils n'étaient pas des agents contractuels de droit public avant cette date et les services effectués jusqu'en 2002 ne compteraient donc pas pour la reprise d'ancienneté. Le pouvoir réglementaire a la possibilité de déroger

aux règles générales de reprise d'ancienneté qui viennent d'être énoncées pour prévoir des conditions de reprise plus favorables. Il l'a fait notamment dans le cas déjà évoqué de la titularisation des personnels des offices agricoles par le décret du 20 octobre 2010 déjà cité, dont le I de l'article 10 pose le principe selon lequel l'intégration de ces agents « dans un corps de fonctionnaire du ministère chargé de l'agriculture ne peut avoir pour effet de leur procurer une rémunération globale nette inférieure à celle qu'ils percevaient avant leur titularisation. » Si le législateur voulait prévoir pour les personnels de l'INRAP des conditions de reclassement équivalentes à celles des personnels des offices agricoles ou à tout le moins plus favorables que celles prévues par les statuts particuliers tout en inscrivant la titularisation dans le cadre de la loi du 12 mars 2012, il faudrait alors qu'il déroge, dans la disposition législative qu'il ajouterait à cette loi, au III de l'article 6 de ladite loi déjà citée et qu'il renvoie à un texte réglementaire particulier le soin de fixer les conditions de reclassement.

Les avantages

- **ce dispositif favoriserait sur le plan juridique la mobilité des agents de l'INRAP.** Par rapport au scénario 2, cette mobilité serait certes soumise à la condition de l'intégration dans un corps de fonctionnaires, soit par conséquent aux modalités plus ou moins exigeantes prévues pour cette intégration et aux conditions plus ou moins favorables de reclassement évoquées ci-dessus, mais la contrepartie serait un accès plein et entier aux corps de la fonction publique de l'État et aux avantages qu'ils représentent, notamment en matière de mobilité,
- **ce dispositif éviterait, pour les services d'accueil, la situation délicate de gestion de deux catégories de personnels,** puisque, contrairement au scénario 2, les agents de l'INRAP deviendraient fonctionnaires avant d'effectuer leur mobilité,
- **le dispositif juridique à mettre en place serait relativement simple, dans la mesure où il pourrait s'appuyer sur une loi de titularisation déjà existante et applicable pendant encore plusieurs années.** Cet argument est néanmoins à nuancer si, comme il a été évoqué ci-dessus, le législateur fait le choix de modalités d'intégration et surtout de conditions de reclassement dérogeant à ce que prévoit la loi du 12 mars 2012 : des textes réglementaires spécifiques devront alors être rédigés,

Les inconvénients

- **le dispositif général fixé par la loi du 12 mars 2012 peut apparaître comme n'étant pas totalement adapté aux spécificités des agents contractuels de l'INRAP.** Ainsi, on peut se demander s'il n'est pas disproportionné de faire passer, notamment, les personnels de la filière scientifique et technique de l'INRAP devant des jurys de concours réservés ou d'examens professionnalisés réservés, compte tenu des conditions très sélectives qui ont déjà prévalu à leur recrutement à l'Institut par des comités de sélection. Cette question ne doit pas seulement être examinée du point de vue de l'opportunité ou de la technique juridique, mais aussi de l'effort et du temps que représentent pour l'autorité administrative l'organisation des concours et examens réservés. Il est vrai, cependant, qu'il se trouve probablement, parmi les agents aujourd'hui éligibles au dispositif de titularisation prévu par la loi de 2012, des personnes ayant aussi passé par un processus fortement sélectif pour pouvoir travailler dans telle ou telle institution,
- **cette mesure n'aura aucun impact positif sur la mobilité entrante au sein de l'INRAP** (inconvenient identique au scénario 2),
- **le coût du dispositif sera important.** Il aura deux causes : les conditions de reclassement et le changement de régime de retraite. S'agissant du premier, il variera évidemment selon que les règles des statuts particuliers seront appliquées ou qu'un dispositif plus favorable aux agents de l'INRAP sera retenu. S'agissant, en revanche, du second, il ne peut être modulé, dès lors que la rémunération brute des fonctionnaires est beaucoup plus élevée que celle des agents contractuels de droit public, les premiers relevant des contributions des employeurs et des cotisations des agents au CAS pensions, les seconds des contributions et cotisations à l'IRCANTEC, dont le taux est beaucoup moins élevé. L'INRAP a fourni au rapporteur une simulation reposant sur le traitement brut médian au sein de l'établissement, qui est de 2 597 euros. Le coût mensuel pour l'INRAP d'un agent relevant de ce traitement brut médian est de 3 373 euros. Si ce même agent devenait fonctionnaire, son coût mensuel augmenterait, compte tenu pour l'essentiel du passage au régime du CAS pensions, de 1 481 euros, soit +44%, pour atteindre 4 854 euros. Partant de ce revenu médian, si 500 agents de l'INRAP étaient titularisés, le coût annuel supplémentaire serait d'environ 8,9 millions d'euros,

- **la titularisation des agents de l'INRAP pose la question délicate de l'impact de cette titularisation sur le déroulement de carrière des agents des corps d'accueil.** Il faut toutefois préciser que cette remarque vaut pour toute loi de titularisation. L'administration pourrait être amenée à prévoir des mesures de repyramidage de ces corps afin de minimiser l'impact de l'arrivée des nouveaux entrants sur la carrière des titulaires actuels. Mais de telles mesures auraient elles aussi un coût.

2.4. Scénario 4 : rendre possible le recours à des fonctionnaires pour occuper les emplois permanents de l'INRAP en limitant pour l'avenir le recrutement d'agents contractuels de droit public aux cas prévus par la loi du 11 janvier 1984.

L'objectif

Dynamiser la mobilité entrante et sortante à l'INRAP en augmentant progressivement la part des emplois permanents occupés par des fonctionnaires au sein de l'établissement.

Les outils

- **le recours à une disposition législative est indispensable.** Comme on l'a déjà évoqué, le recours à des agents contractuels de droit public pour occuper les emplois permanents de l'INRAP résulte d'une disposition législative, soit l'article L. 523-3 du code du patrimoine. Il s'ensuit que l'établissement déroge entièrement aux règles de droit commun posées par la loi du 11 janvier 1984 déjà citée, et notamment ses articles 3 à 6 sexies, pour le recrutement de tels agents. En particulier, l'INRAP ne figure pas sur le « décret-liste » déjà mentionné ci-dessus, pris pour l'application du 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984. Comme on l'a également vu ci-dessus, l'article 16 du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires va d'ailleurs, sous réserve de son adoption, limiter très fortement la possibilité donnée aux établissements publics de recourir aux agents non titulaires pour pourvoir des emplois permanents. Afin d'aligner l'INRAP sur la norme applicable aux établissements publics de l'Etat en matière de recours à l'emploi contractuel de droit public, il suffirait d'une disposition législative abrogeant l'article L. 523-3 du code

du patrimoine en tant qu'il prévoit que les emplois permanents de l'établissement sont occupés par des agents contractuels : la suppression de la dérogation législative dont relève l'INRAP rendrait nécessairement le droit commun applicable au sein de l'établissement. Il faudrait également prévoir de modifier le décret de 2002 actuellement en vigueur, notamment parce qu'il prévoit des modalités de recrutement des agents contractuels de droit public pour l'ensemble des emplois permanents de l'établissement, alors que les recrutements de personnels en CDI pour occuper ces emplois ne seraient plus possible dans les mêmes conditions que celles actuellement en vigueur,

- **une telle disposition ne pose aucune difficulté de conformité à la Constitution.** En effet, elle ne procéderait pas à la titularisation d'agents contractuels actuellement affectés à l'INRAP, soulevant ainsi notamment la question de l'égal accès aux emplois publics évoquée au scénario 3, mais se bornerait à généraliser pour l'avenir les cas de recours à des fonctionnaires pour occuper les emplois permanents de l'établissement. Il s'agirait en réalité d'une mise en conformité de l'INRAP avec la norme fixée par la loi du 11 janvier 1984.

Les avantages

- **le passage de l'INRAP au régime de droit commun de l'affectation de fonctionnaires dans les emplois permanents est incontestablement le plus favorable au plan juridique du point de vue de la mobilité.** C'est notamment le régime le plus favorable du point de vue de la mobilité entrante, dès lors qu'il permet à des fonctionnaires de rejoindre cet établissement en position d'affectation. Cette évolution permettrait également de faire entrer les personnels de l'INRAP dans le champ d'application du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État, dit décret « position normale d'activité » qui permet d'affecter tout fonctionnaire de l'État dans l'ensemble des services et établissements publics de l'État, dès lors que le poste considéré correspond à ses qualifications,
- **ce dispositif marquerait aussi l'entrée des agents de l'INRAP dans la norme d'emploi du secteur public de l'archéologie.** Dans ce secteur, comme on l'a vu ci-dessus, le recours aux fonctionnaires est largement dominant et l'emploi par l'INRAP d'agents contractuels de droit public fait figure d'exception. Or, sans nier les spécificités de cet opérateur, il est très largement admis, comme on l'a également vu ci-dessus, que l'archéologie est une discipline qui doit reposer sur une forte unité au-delà des formes diverses que peut prendre sa mise en œuvre. La mise en cohérence des

statuts des personnels qui font vivre cette discipline ne peut que renforcer cette unité,

- **ce dispositif n'aurait pas pour effet de priver l'INRAP de la possibilité de recruter des agents en contrat à durée indéterminée**, étant entendu que ces recrutements ne pourraient légalement être effectués que dans les cas prévus par la loi du 11 janvier 1984 déjà citée,
- **le coût du dispositif serait relativement limité**. Par rapport au scénario 3, l'absence de dispositif de titularisation implique que le surcoût moyen de +44% par agent lié au passage du régime de l'IRCANTEC au CAS pensions ne porterait que sur les recrutements à venir et ne concernerait pas les agents en poste.

Les inconvénients

- **l'absence de dispositif de titularisation ne permet aucune amélioration de la situation des agents de l'INRAP actuellement en poste au regard de la mobilité**. En particulier, la question de la « seconde carrière » soulignée notamment par la Cour des comptes et déjà évoquée, ne recevrait aucune réponse dans le cadre de ce scénario,
- **on peut donc craindre que l'incidence positive de ce dispositif sur la mobilité entrante et sortante à l'INRAP ne prenne un certain temps avant d'être effective**. Dans ce scénario, le remplacement des contractuels de droit public par des fonctionnaires, plus mobiles, se fera au seul rythme des recrutements externes de l'INRAP. Cet inconvénient serait atténué si le législateur combinait le présent scénario 4 avec les scénarii 2 et 3, mais on retrouverait alors l'effet d' « appel d'air » vers la mobilité sortante, sans compensation par une dynamisation suffisante de la mobilité entrante.

2.5. Scénario 5 : modifier la norme d'emploi au sein de l'INRAP en posant comme règle le recours à des fonctionnaires pour occuper les emplois permanents de l'établissement.

L'objectif

Dynamiser la mobilité entrante et sortante à l'INRAP en rendant possible non seulement l'affectation des agents de l'établissement dans tout emploi permanent de l'État correspondant à leurs compétences, mais aussi l'affectation de l'ensemble des fonctionnaires de l'État dans cet établissement.

Les outils

- **le recours à des dispositions législatives est indispensable.** Raisonement identique au scénario 2. Pour la rédaction d'une telle disposition, le législateur devra notamment :
 - **poser le principe de l'accès à des corps de fonctionnaires par la voie de modes de recrutement réservé.** Il pourra s'inspirer, sur ce point, de la rédaction de l'article 1^{er} de la loi du 12 mars 2012, en n'omettant pas de déroger à l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 déjà citée qui fixe le droit commun du recrutement des fonctionnaires,
 - **décider si l'accès au dispositif de titularisation est régulé par l'autorité administrative ou s'il est laissé au choix des agents de l'INRAP.** Le premier modèle est celui traditionnellement utilisé par les lois de titularisation. En particulier, dans le cadre de l'article 7 de la loi du 12 mars 2012 déjà citée, le nombre des emplois ouverts dans les corps d'accueil est fixé par des arrêtés interministériels. Le second modèle est celui déjà cité des offices agricoles, où le principe est l'exercice du droit d'option par des agents, sans régulation par le pouvoir réglementaire du nombre de postes ouverts. Il s'agit évidemment d'un choix d'opportunité, étant entendu que sur le plan technique, le premier dispositif est plus simple à gérer pour l'administration, dès lors qu'il permet à celle-ci d'anticiper le volume des mobilités, et donc de leur impact sur les corps d'accueil, quitte à étaler le dispositif sur plusieurs années,
 - **fixer la durée d'ouverture du dispositif,**
 - **préciser quel type d'emploi est éligible.** Les conditions retenues par la loi du 12 mars 2012, à savoir les agents occupant un emploi permanent à temps complet ou à temps incomplet à condition que la quotité de travail soit égale à au moins 70% d'un temps complet, paraissent transposables au contexte de l'INRAP,
 - **déterminer si une durée minimale d'ancienneté est requise pour accéder au dispositif.** Aucune condition n'est prévue par la loi du 12 mars 2012 s'agissant des personnels en CDI, mais la situation est différente de celle de l'INRAP : dans le premier cas, il s'agit de personnels régis par le droit commun des CDI dans la fonction publique de l'État, c'est-à-dire qu'ils ont d'abord dû en principe exercer dans le cadre d'un CDD de 3 ans renouvelé une fois pour la même durée avant d'accéder à un CDI, ce qui fait une ancienneté minimale de 6 ans en tant qu'agent public. Dans le second cas, les personnels sont recrutés directement en CDI sur le fondement de l'article L. 523-3 du code du patrimoine. L'option que

prendra sur ce point le législateur dépendra donc du degré d'ouverture qu'il compte donner au dispositif et de son appréciation sur les conditions d'ancienneté nécessaires pour accéder par voie dérogatoire aux corps de la fonction publique de l'État. Prévoir une ancienneté minimale pourrait contribuer à sécuriser le dispositif sur le plan constitutionnel, car un minimum d'expérience professionnelle peut aussi constituer une garantie pour déroger, dans le cadre d'une loi de titularisation aux procédures de recrutement de droit commun dans les corps de fonctionnaires. Le rapporteur recommande donc de déterminer une durée minimale d'ancienneté,

- **décider si le dispositif est ouvert ou non aux personnels en CDD.** Si le législateur ouvre le dispositif aux personnels en CDD, qui sont également présents à l'INRAP, et comme il l'a fait par l'article 4 de la loi du 12 mars 2012 pour les personnels en CDD de droit commun, des conditions d'ancienneté paraissent indispensables. En application de l'article 30 du décret de 2002 déjà cité, l'INRAP peut recruter, d'une part, des personnels en CDD pour une durée maximale de 10 mois, renouvellement compris : il est impossible d'ouvrir un dispositif de titularisation à des personnels ayant une ancienneté si réduite, d'autant que ces personnels n'occupent pas un emploi permanent, dans la mesure où cet article 30 précise que ces recrutements interviennent « pour répondre à un besoin précis, limité dans le temps et justifié par les nécessités du service ». D'autre part, l'INRAP peut recruter des personnels en CDD de trois ans renouvelables dans la limite de six ans. On peut estimer, contrairement au premier cas, que ces personnels occupent un emploi permanent, puisqu'il s'agit pour eux d'occuper des fonctions ne correspondant pas aux missions des deux filières de l'INRAP. Dans ces conditions, le dispositif pourrait être ouvert à ces agents dans des conditions identiques à celles prévues par l'article 4 de la loi de 2012 déjà mentionnée, sous réserve de l'existence d'un corps de fonctionnaires qui soit susceptible de les accueillir compte tenu de ses missions statutaires,
- **déterminer les modalités d'intégration.** Le rapporteur estime que l'absence totale de modalités d'intégration dans des corps de catégorie A ferait courir à la loi un risque d'inconstitutionnalité par méconnaissance du principe de l'égal accès à l'emploi public posé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et tel qu'interprété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il n'a trouvé aucun précédent d'une absence totale de ces modalités, même dans le cas particulièrement souple des offices agricoles, où une consultation de la CAP du corps d'intégration est prévue. D'autre part, dans le contexte particulier de l'INRAP qui ne comprend pratiquement plus aucun personnel de catégorie C, il ne paraît pas indispensable de prévoir l'intégration directe dans un corps, qui est en principe réservée à cette seule catégorie en application de l'article 79 déjà mentionné de la loi du 11

janvier 1984. Dans ces conditions, le rapporteur recommande fortement que le législateur prévoie les modalités traditionnelles de titularisation, à savoir le concours réservé, l'examen professionnel réservé et l'inscription sur une liste d'aptitude après avis de la CAP du corps d'accueil. On précise dans cette perspective que par une décision du 30 juin 2000 *SNPREES-FO*, le Conseil d'État a jugé que la circonstance que le législateur ait prévu plusieurs modalités de titularisation dans la loi n'impose pas « au pouvoir réglementaire de mettre en oeuvre toutes les modalités de titularisation prévues par le législateur, mais l'autorisent à ne retenir, s'agissant des agents non titulaires ayant vocation à accéder aux corps de catégorie A, qu'une seule d'entre elles ». Il est donc plus expédient et sans risque juridique de prévoir un ensemble large de modalités au niveau de la loi, quitte à ne pas toutes les retenir au niveau réglementaire,

- **déterminer les conditions de reclassement**, en optant entre les conditions prévues par les statuts particuliers des corps d'accueil, sur le modèle de la loi du 12 mars 2012, ce qui implique que la loi renvoie à ces statuts pour ces conditions, et des conditions spécifiques, auquel cas le législateur devra renvoyer à un décret ad hoc,
- **renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de préciser les corps auxquels les agents contractuels peuvent accéder**, en se fondant sur le principe que les missions de ces corps telles que définies par leurs statuts particuliers doivent être équivalentes aux fonctions exercées par les agents contractuels, et en prenant en compte les besoins du service et la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences,
- **abroger l'article L. 523-3 du code du patrimoine en tant qu'il prévoit que les emplois permanents de l'établissement public sont pourvus par des agents contractuels**. En effet, ce processus de titularisation complet implique de faire entrer l'INRAP dans la norme selon laquelle les emplois permanents de l'État et de ses établissements publics sont pourvus par des fonctionnaires. Le législateur doit également prévoir le cas des agents de l'INRAP qui n'opteraient pas pour la titularisation en prévoyant que ceux-ci continuent être régis par un contrat à durée indéterminée de droit public, et en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer le statut dont relèveront ces agents. Car, comme il a été évoqué pour le scénario 4, le décret de 2002 actuellement en vigueur ne peut être conservé en l'état, ne serait-ce que parce qu'il prévoit des modalités de recrutement, alors que les recrutements de personnels en CDI pour occuper les emplois permanents de l'établissement ne seront plus possibles. Le législateur pourra aussi prévoir, pour les agents demeurant en CDI, une disposition facilitant leur mobilité telle qu'évoquée dans le scénario 2, sachant que dans le cas des offices agricoles, cette disposition est également prévue en plus du processus de titularisation.
- **sous réserve du respect des conditions qui viennent d'être énoncées, un tel dispositif devrait être conforme à la Constitution,**

- **ces dispositions pourraient être prises soit par une loi spécifique, soit s'insérer dans un vecteur législatif de portée plus générale.** La seconde solution est évidemment plus expédiente, mais elle doit tenir compte de l'encadrement accru du droit d'amendement tel qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En particulier, par sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, le Conseil constitutionnel a jugé (considérant 26) que les éventuels amendements gouvernementaux ou parlementaires présentés après la première lecture d'une loi doivent être en « relation directe avec une disposition restant en discussion ». Le législateur devra donc tenir compte de ce risque s'il souhaite insérer ces dispositions dans un texte qui aurait déjà fait l'objet d'une première lecture dans les deux chambres, car le niveau de contrôle du Conseil constitutionnel est élevé. Cette question se poserait notamment avec acuité s'agissant du projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, qui a déjà fait l'objet d'une première lecture au Parlement : si ce texte comprend notamment des dispositions relatives à l'archéologie préventive, il est loin d'être établi qu'un dispositif de titularisation des agents de l'INRAP puisse être regardé comme étant « en relation directe » avec une disposition restant en discussion. En revanche, le législateur semble pouvoir s'appuyer sur le vecteur d'une loi de finances ou d'une loi de finances rectificative pour soumettre de telles dispositions au Parlement. En effet, le b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que la loi de finances initiale peut « comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ». Il résulte de l'article 35 de cette même loi qu'il en va de même pour les lois de finances rectificatives. Or, un dispositif visant à titulariser les personnels de l'INRAP affecterait nécessairement les dépenses budgétaires de l'année, puisqu'il faudrait prévoir le coût représenté par le passage, pour ces agents, du régime de l'IRCANTEC au régime du CAS pensions, ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus. Un texte législatif relatif à la fonction publique, s'il se présente, pourrait également accueillir ces dispositions.

Les avantages

- **le passage de l'INRAP au régime de droit commun de l'affectation de fonctionnaires dans les emplois permanents est incontestablement le plus favorable au plan juridique du point de vue de la mobilité.** Voir le scénario 4, étant entendu que cet avantage serait beaucoup plus important dans le présent scénario, car il ne se limiterait pas aux recrutements à venir au sein de l'INRAP, mais concernerait également une partie des emplois actuels qui s'inscriraient dans un dispositif de titularisation,

- **ce dispositif marquerait aussi l'entrée des agents de l'INRAP dans la norme d'emploi du secteur public de l'archéologie.** Même remarque que pour le point précédent,
- **ce dispositif n'aura pas pour effet de priver l'INRAP de la possibilité de recruter des agents en contrat à durée indéterminée.** Même remarque que pour le scénario 4.

Les inconvénients

- **Le dispositif juridique à mettre en œuvre est complexe.** Il requiert plusieurs articles de loi, contrairement aux scénarii 2 et 3, qui peuvent être mise en œuvre par un seul article. Des textes d'application spécifiques devront être préparés, alors que, dans le cas du scénario 3, il suffit de reprendre, éventuellement en l'adaptant à la marge, le dispositif réglementaire déjà existant pour l'application de la loi du 12 mars 2012,
- **l'INRAP devra gérer deux statuts différents pour ses personnels.** Il est en effet certain que tous les agents de l'INRAP n'opteront pas pour le statut de fonctionnaire. Dans ces conditions, la gestion des ressources humaines au sein de l'établissement deviendra plus complexe. C'est pourquoi il paraît très souhaitable que l'INRAP puisse bénéficier de délégations de gestion, à l'exemple de celles dont bénéficient, dans le secteur culturel, l'établissement public du musée du Louvre (décret n° 2003-1097 du 18 novembre 2003) ou la Bibliothèque nationale de France (décret n° 2007-1781 du 17 décembre 2007),
- **le coût du dispositif sera important.** On peut faire la même remarque que pour le scénario 3, mais en estimant que le coût sera encore plus important, dès lors que le statut de fonctionnaire deviendra la norme d'emploi au sein même de l'INRAP,
- **la titularisation des agents de l'INRAP pose la question délicate de l'impact de cette titularisation sur le déroulement de carrière des agents des corps d'accueil.** C'est la même remarque que pour le scénario 3.

Conclusion

Au terme de l'exercice, le rapporteur tient d'abord à exprimer trois convictions.

La première est que le statut actuel des agents de l'INRAP est certainement un frein à la mobilité.

La deuxième est que la modification de ce statut n'est pas à elle seule suffisante pour garantir le développement de cette mobilité. D'autres facteurs évoqués régulièrement tout au long de ce rapport, tels le dynamisme des offres d'emploi dans le secteur de l'archéologie, la coordination des différents acteurs publics, voire des organismes privés, pour encourager la mobilité des archéologues ou encore la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans ce secteur sont également essentiels pour dynamiser cette mobilité.

La troisième est que la modification de ce statut ne résoudra pas l'ensemble des sujets qui se posent à l'INRAP sur le plan de la gestion des ressources humaines. En particulier, une telle modification n'apportera pas de réponse aux questions, d'une part, de la bonne répartition entre le volume des emplois permanents et des contrats à durée déterminée correspondant à des besoins limités dans le temps, d'autre part, du degré de mobilité territoriale qui peut être exigé des agents occupant des emplois permanents.

Ceci étant posé et sans aucunement se substituer à l'autorité politique pour le choix entre les cinq scénarii qui ont été exposés, le rapporteur se permet d'énoncer les commentaires suivants.

Le scénario 1 à droit constant pâtit du manque d'une mesure rapide à mettre en œuvre et qui changerait de manière effective la situation des agents de l'INRAP au regard de la mobilité. Pour être dynamisée, la mobilité de ces agents requiert peut-être une initiative plus forte et plus immédiate.

Le scénario 2 présente l'avantage de la simplicité. Son inconvénient est de favoriser uniquement la mobilité sortante sans changer la situation du point de vue de la mobilité entrante à l'INRAP. Favorable pour les agents de l'INRAP qui souhaitent quitter l'établissement, il l'est peut-être moins pour l'établissement lui-même.

Le scénario 3 présente le même inconvénient que le scénario 2, mais il présente l'avantage de s'arrimer sur un dispositif de titularisation existant.

Le scénario 4 a le mérite de placer l'INRAP dans la norme d'emploi des autres établissements publics de l'Etat, et, plus généralement, dans une tendance de limitation des cas de recours aux agents contractuels de droit public. Mais son incidence positive sur la mobilité semble incertaine.

Enfin, le scénario 5 est le plus favorable du point de vue de la mobilité, mais compte tenu du bouleversement structurel qu'il apporterait à l'établissement et de son coût, le rapporteur suggère qu'il devrait être motivé non seulement par l'enjeu de la mobilité, mais aussi par d'autres objectifs. A ce titre, il convient de rappeler le contexte dans lequel se situe le précédent des offices agricoles très régulièrement évoqué dans ce rapport : il s'agissait d'un secteur en réorganisation du fait d'un changement d'environnement réglementaire qui faisait que les missions traditionnelles de ces offices étaient totalement remises en cause et leurs effectifs réduits.

Si ce dernier scénario devait être envisagé, il faudrait donc préalablement se poser la question de savoir ce qui justifierait de réserver un sort spécifique à l'INRAP au regard de l'ensemble des opérateurs publics régis par une norme d'emploi dérogatoire.