

N° 80

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 2000

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à la **résorption de l'emploi précaire** et à la **modernisation du recrutement dans la fonction publique** ainsi qu'au **temps de travail dans la fonction publique territoriale (urgence déclarée)**,*

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

---

(1). Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir le numéro :

Sénat : 20 (2000-2001).

---

Fonction publique.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....</b>	<b>5</b>
.....	<b>6</b>
<b>I. LE DROIT EN VIGUEUR ET LA PRATIQUE : LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI NON STATUTAIRE ET LA LIBRE FIXATION DU TEMPS DE TRAVAIL PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</b>	<b>8</b>
A. LA DIFFICILE RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE.....	8
1. <i>La diversité des situations d'emploi contractuel</i> .....	8
2. <i>Les apports de la « loi Perben »</i> .....	11
3. <i>Le bilan quantitatif insuffisant de la loi Perben</i> .....	13
B. L'ABSENCE DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS PUBLICS EST AGGRAVÉE PAR LA PERSPECTIVE DE DÉPARTS À LA RETRAITE ET DE L'INTÉGRATION DE CERTAINS « EMPLOIS-JEUNES ».....	14
1. <i>L'Observatoire de l'emploi public</i> .....	14
2. <i>Les départs massifs à la retraite des fonctionnaires</i> .....	15
3. <i>La perspective de sortie du dispositif « emploi-jeune »</i> .....	17
C. LE TEMPS DE TRAVAIL : LIBERTÉ RELATIVE DE FIXATION PAR L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE.....	18
<b>II. LE PROJET DE LOI : RÉSORBER L'EMPLOI PRÉCAIRE, PRÉVENIR SA RECONSTITUTION ET IMPOSER LES 35 HEURES PAR DÉCRET DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....</b>	<b>20</b>
A. LA RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE : DES CONDITIONS TRÈS AVANTAGEUSES.....	20
1. <i>Le protocole d'accord du 10 juillet 2000</i> .....	20
2. <i>Le projet de loi traduit les dispositions législatives nécessaire à la mise en œuvre du protocole</i> .....	23
B. LA MODERNISATION DU RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE : DES MESURES UTILES MAIS SANS VISION D'ENSEMBLE.....	25
1. <i>Le protocole d'accord du 10 juillet 2000</i> .....	25
2. <i>Le projet de loi : favoriser le recrutement de titulaires et en élargir le « vivier »</i> .....	27
C. LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : LE BLANC-SEING DONNÉ AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE.....	28
1. <i>L'échec des négociations sur le temps de travail</i> .....	28
2. <i>Le projet de loi impose le principe de parité et renvoie au pouvoir réglementaire</i> .....	28
<b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ADAPTER LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI À LA NÉCESSAIRE SOUPLESSE DE GESTION DU PERSONNEL.....</b>	<b>28</b>
A. RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE.....	29

B. RECRUTEMENT ET GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS : FAVORISER LA SOUPLESSE DE GESTION.....	31
1. Maintenir la possibilité de recrutement contractuel à temps non complet dans les petites communes .....	31
2. Assouplir les règles de cumul d'activités publiques et privées pour les agents non titulaires à temps non complet des communes de moins de 2000 habitants.....	32
3. La reconnaissance des acquis professionnels dans la fonction publique territoriale .....	33
C. RÉDUIRE ET AMÉNAGER LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LE RESPECT DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	33
1. Une réduction du temps de travail imposée par voie réglementaire au mépris de la compétence du législateur .....	33
2. Les principes de parité et d'unité de la fonction publique ne doivent pas conduire à méconnaître les spécificités de la fonction publique territoriale.....	34
3. Une interrogation sur le coût budgétaire.....	35
D. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS .....	35
<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>37</b>
<b>TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE .....</b>	<b>37</b>
<b>CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT.....</b>	<b>38</b>
• <i>Article premier</i> Concours réservés et examens professionnels dans la fonction publique de l'Etat.....	38
• <i>Article 2</i> Recrutement par voie d'examen professionnel des enseignants non titulaires visés par la loi Perben .....	49
<b>CHAPITRE II DISPOSITIONS CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE .....</b>	<b>50</b>
• <i>Article 3</i> Conditions communes pour bénéficier des concours réservés et de l'intégration directe dans la fonction publique territoriale .....	51
• <i>Article 4</i> Intégration directe des agents contractuels dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale .....	57
• <i>Article 5</i> Concours réservés aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.....	58
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> Conditions de nomination et de classement des agents intégrés directement ou lauréats d'un concours réservé.....	60
• <i>Article 6</i> Agents contractuels des administrations parisiennes.....	60
<b>CHAPITRE III DISPOSITIONS CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE.....</b>	<b>61</b>
• <i>Article 7</i> Concours et examens professionnels réservés aux agents non titulaires de la fonction publique hospitalière.....	61
• <i>Article 8</i> Liste d'aptitude .....	64
<b>TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA MODERNISATION DU RECRUTEMENT.....</b>	<b>66</b>

• <i>Article 9</i> (article 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) <b>Limitation du recours aux agents contractuels pour les emplois permanents à temps incomplet dans la fonction publique de l'Etat</b> .....	67
• <i>Article 10</i> (article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) <b>Validation des acquis professionnels, troisième concours, concours sur titres, déconcentration de l'organisation des concours dans la fonction publique de l'Etat</b> .....	68
• <i>Article 11</i> (art. 20 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) <b>Date d'appréciation des conditions d'accès à la qualité de fonctionnaire de l'Etat</b> .....	72
• <i>Article 12</i> <b>Recrutement sans concours pour l'accès à la catégorie C de la fonction publique de l'Etat</b> .....	74
• <i>Article 13</i> (art. 3, 14, 34 et 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) <b>Suppression du recrutement contractuel à temps non complet dans les petites communes - Rôle des centres de gestion dans la gestion prévisionnelle - Troisième concours - Rapport sur la résorption de l'emploi précaire</b> .....	76
• <i>Article 14</i> (art. 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) <b>Validation de l'expérience professionnelle pour l'admission à concourir en externe - Concours de troisième voie dans la fonction publique hospitalière</b> .....	90
<b>TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU TEMPS DE TRAVAIL</b> .....	<b>91</b>
• <i>Article 15</i> (art. 7-1 (nouveau) de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) <b>Réduction et aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale</b> .....	91
<b>ANNEXES</b> .....	<b>141</b>
<b>ANNEXE 1 : ETUDE D'IMPACT</b> .....	145
<b>ANNEXE 2 : DÉCRET N° 2000-815 DU 25 AOÛT 2000 RELATIF À L'AMÉNAGEMENT ET À LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT</b> .....	157
<b>ANNEXE 3 : AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF À L'AMÉNAGEMENT ET LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE</b> .....	159

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le mardi 14 novembre M. Michel Sapin, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, la commission des Lois, réunie le mercredi 15 novembre 2000, sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, a examiné, sur le rapport de M. Daniel Hoeffel en première lecture, après déclaration d'urgence, le projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Le rapporteur s'est félicité que ce texte soit examiné en premier lieu par le Sénat mais a regretté que le Gouvernement ait déclaré l'urgence. Il a rappelé que le projet de loi poursuivait trois objectifs : résorber l'emploi précaire en prenant la suite de la loi Perben du 16 décembre 1996, éviter sa reconstitution en modernisant les procédures de recrutement dans la fonction publique, encadrer la réduction et l'aménagement du temps de travail dans les collectivités locales.

Puis il a présenté les conditions d'accès aux concours réservés dans les trois fonctions publiques, ouverts pour une durée de cinq ans aux agents recrutés par contrat à durée déterminée et occupant des emplois permanents. Il a ensuite fait part des mesures de modernisation du recrutement proposées : encadrement strict du travail à temps non complet, validation des acquis professionnels pour l'admission à concourir, ouverture de concours de troisième voie, gestion prévisionnelle des emplois, etc. Enfin, il a noté que le projet de loi se contentait de renvoyer au pouvoir réglementaire les modalités d'aménagement et de réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

A l'issue d'un débat auquel ont participé MM. Patrice Gélard, Lucien Lanier, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, René Garrec et Charles Jolibois, la commission a adopté, outre treize amendements rédactionnels, **huit amendements** tendant à :

- porter **de deux à quatre mois la condition de présence** à remplir sur une année de référence pour bénéficier des mesures dérogatoires d'intégration dans la fonction publique (**articles 1<sup>er</sup>, 3 et 7**) ;

- maintenir la possibilité pour les **communes de moins de 2000 habitants** et leurs groupements de **recruter des contractuels sur des emplois permanents à temps non complet** n'excédant pas 31h30 par semaine (**article 13**) ;

- **assouplir les conditions de cumul d'activités publiques et privées** pour les agents non titulaires occupant des emplois permanents et exerçant des fonctions à **temps non complet** pour une durée inférieure au mi-temps **dans les communes de moins de 2000 habitants** et leurs groupements (**article 13**) ;

- prévoir la **reconnaissance de l'expérience professionnelle** pour l'admission à concourir en externe dans la **fonction publique territoriale** (**article 13**) ;

- **affirmer la compétence des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail** et supprimer le renvoi au décret en Conseil d'État (**article 15**).

La commission a ensuite **adopté à l'unanimité** l'ensemble du projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi, en première lecture, du projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Il s'agit du troisième plan de titularisation depuis 1984, après la loi Le Pors du 11 janvier 1984 et la loi Perben du 16 décembre 1996. A peine quatre ans après s'être prononcé sur la question, le législateur voit revenir devant lui la question de la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique.

Votre commission des Lois se félicite que le Gouvernement ait choisi de présenter ce texte **en premier lieu au Sénat**, s'agissant de sujets qui intéressent en particulier directement la gestion des collectivités territoriales.

Et ce d'autant plus que le Gouvernement a décidé de **déclarer l'urgence** sur le présent projet de loi. En effet, en choisissant de recourir à la procédure d'urgence, le Gouvernement a privilégié un débat accéléré qui laissera très peu de temps à nos collègues députés pour prendre connaissance des travaux du Sénat avant l'inscription de ce texte en séance publique à l'Assemblée nationale et surtout privera le Sénat de la possibilité de se prononcer sur les travaux de l'Assemblée nationale avant la réunion d'une éventuelle commission mixte paritaire.

Le présent projet de loi, qui s'applique aux trois fonctions publiques (de l'État, territoriale et hospitalière), poursuit **trois objectifs** :

- résorber l'emploi précaire, en prenant la suite de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 dite « loi Perben » ;

- éviter la reconstitution de l'emploi précaire, en modernisant les procédures de recrutement dans la fonction publique ;

- encadrer la réduction et l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

La résorption de l'emploi précaire prend la forme de mesures dérogatoires dont la durée d'application est limitée à **cinq ans**. Aujourd'hui, selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, **100 000** agents seraient concernés dans la fonction publique de l'État, **125 000** dans la fonction publique territoriale et **50 000** dans la fonction publique hospitalière, sur un total d'environ 5,3 millions d'agents publics<sup>1</sup>.

Les deux premiers volets du présent projet de loi s'inscrivent dans la lignée du **protocole d'accord du 10 juillet 2000** sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public. Le troisième volet, relatif aux « trente-cinq heures » dans la fonction publique territoriale, n'a pas donné lieu à un accord avec les organisations syndicales représentatives.

Votre rapporteur exposera tout d'abord l'état du droit en vigueur et son application effective. Il fera ainsi le bilan de la « loi Perben », montrera l'absence actuelle de gestion prévisionnelle de l'emploi dans la fonction publique et soulignera les avantages, en termes de souplesse et d'adaptation aux réalités locales, de la relative liberté dont bénéficient aujourd'hui les collectivités locales dans l'organisation de leurs services, notamment dans la détermination du temps de travail de leurs agents.

Puis, il présentera le contenu du projet de loi ainsi que sa genèse, y compris les négociations avec les organisations syndicales représentatives du personnel.

Enfin, il fera part de la position de la commission des Lois, soucieuse de résorber effectivement l'emploi précaire dans la fonction publique, tout en tenant compte des cas où les collectivités locales ont besoin de recourir à l'emploi contractuel. De même, la commission des Lois estime que l'objectif de la réduction et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction

---

<sup>1</sup> Au 31 décembre 1997, la fonction publique de l'Etat comptait 2.234.000 agents dont 1.660.000 titulaires civils, 205.000 non titulaires (9,2 %), 69.000 ouvriers d'Etat et 300.000 militaires (Source : Rapport annuel mars 1998-mars 1999 du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat).

A la même date, la fonction publique territoriale comptait 1.350.000 agents dont 967.000 titulaires, 58.000 assistantes maternelles et 325.000 autres non titulaires (24 %).

Au 31 décembre 1998, la fonction publique de l'Etat comptait 2.247.000 agents dont 1.670.000 titulaires civils, 208.000 non titulaires (9,2 %), 69.000 ouvriers d'Etat et 300.000 militaires (Source : Rapport annuel mars 1999-mars 2000 du ministère de la fonction publique de la réforme de l'Etat).

publique territoriale doit être mis en œuvre dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. A cet égard, elle souligne que l'État employeur unique ne peut être comparé aux 60.000 employeurs locaux, qui gèrent des services de tailles très diverses.

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR ET LA PRATIQUE : LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI NON STATUTAIRE ET LA LIBRE FIXATION DU TEMPS DE TRAVAIL PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **A. LA DIFFICILE RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE**

#### **1. La diversité des situations d'emploi contractuel**

##### **• Situation juridique des agents non titulaires**

A titre préliminaire, votre commission des Lois souhaite attirer l'attention sur la différence entre emploi non statutaire et emploi précaire. Si l'emploi non statutaire recouvre l'ensemble des contractuels de la fonction publique, il convient de souligner que **tous les contractuels ne se trouvent pas dans une situation précaire**. Certains contractuels ont en effet été recrutés pour une durée indéterminée, soit qu'ils l'aient été avant la création des statuts de 1983-1984, notamment dans la fonction publique territoriale, soit que la loi le permette. Tel est le cas de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

L'objectif poursuivi par le législateur, en 1984 comme en 1996 et aujourd'hui, est bien de réduire la précarité dans la fonction publique ; il ne s'agit pas de condamner en soi le recours aux agents contractuels.

La diversité des situations juridiques dans lesquelles se trouvent les contractuels de droit public résulte tant de la loi que de la jurisprudence.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour les

emplois permanents<sup>1</sup>. Des dérogations sont prévues par les trois lois statutaires.

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique de **l'État** dispose que la qualité d'agent contractuel de l'État s'acquiert en application de dispositions législatives établissant la liste des emplois concernés : lorsqu'il n'existe **pas de corps** de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; pour les emplois du niveau de la catégorie A (et des autres catégories dans les représentations de l'État à l'étranger), lorsque la **nature des fonctions** ou les besoins des services le justifient ; lorsque des fonctions, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à **temps incomplet** ; pour les fonctions correspondant à un **besoin saisonnier ou occasionnel**, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique **territoriale** autorise le recrutement d'agents non titulaires occupant des emplois permanents pour assurer le **remplacement momentané de titulaires** autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles ; pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la **vacance d'un emploi** qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions fixées par le statut ; pour des fonctions correspondant à un **besoin saisonnier ou occasionnel** ; ou dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'État ; enfin, pour pourvoir des **emplois permanents à temps non complet** (maximum 31 heures 30 par semaine) dans les communes de moins de 2.000 habitants et leurs groupements.

La loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la **fonction publique hospitalière** dispose que les emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ; pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires hospitaliers indisponibles ou autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ; pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions statutaires ; pour exercer des fonctions occasionnelles pour une durée maximale d'un an.

La jurisprudence a elle aussi contribué à la définition de l'emploi contractuel dans la fonction publique. En particulier, l'arrêt « Berkani »<sup>1</sup> du

---

<sup>1</sup> Article 3 de la loi du 13 juillet 1983 : « Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif... sont occupés par des fonctionnaires ».

Tribunal des Conflits du 25 mars 1996 indique que « *les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi* ». Un arrêt postérieur<sup>2</sup> précise que ce service public doit être géré par une personne publique.

La loi du 12 avril 2000 précitée, traduisant dans la loi la jurisprudence du Tribunal des Conflits<sup>3</sup>, a posé le principe de **l'engagement des agents non titulaires de l'État et des collectivités territoriales sous contrat de droit public à durée indéterminée**, dès lors qu'ils assurent des fonctions du niveau de la catégorie C concourant à l'entretien ou au gardiennage de services administratifs, ou des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration.

Concernant la notion de contrat de droit public à durée indéterminée, très dérogatoire au droit commun de la fonction publique, il convient de souligner les apports d'un récent revirement de jurisprudence du Conseil d'État<sup>4</sup>. Avant cet arrêt de principe, la jurisprudence requalifiait en contrats à durée indéterminée les contrats de recrutement d'agents publics qui comportaient une clause de tacite reconduction<sup>5</sup>. Désormais, le juge fait une lecture rigoureuse des lois statutaires et admet qu'une clause de tacite reconduction incluse dans un contrat à durée déterminée ne peut plus le transformer en contrat à durée indéterminée.

### • Effectifs d'agents non titulaires dans la fonction publique

Au 31 décembre 1998, la fonction publique de l'Etat comptait 2.247.000 agents dont **208.000 non titulaires**, soit une proportion de **9,2 %** des effectifs. A elle seule, l'Education nationale emploie 100.600 agents non titulaires, soit 9,7 % de ses effectifs et 48,3 % de l'effectif total des agents non titulaires de l'État (contre 66 % une année auparavant).

Comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi, la fonction publique territoriale compte 325 000 agents non titulaires et 58.000 assistantes maternelles (obligatoirement non titulaires) sur un total de 1.350.000 agents recensés au 31 décembre 1997. La proportion des agents non titulaires (hors assistantes maternelles) est donc de 24 %. Les données de l'enquête INSEE ne distinguent pas si les agents non titulaires recensés occupent un emploi

---

<sup>1</sup> Tribunal des Conflits, 25 mars 1996, préfet de la région Rhône Alpes, préfet du Rhône, contre conseil de prud'hommes de Lyon.

<sup>2</sup> Tribunal des Conflits, 3 juin 1996, préfet des Yvelines contre conseil de prud'hommes de saint Germain en Laye.

<sup>3</sup> Voir le rapport n° 1 (Sénat, 1999-2000) de M. Jean-Paul Amoudry au nom de la commission des Lois.

<sup>4</sup> Conseil d'État, 27 octobre 1999, Bayeux.

<sup>5</sup> Conseil d'État, 10 juin 1983, Ville de Béziers.

permanent ou non. Le bilan au 31 décembre 1997 sur l'état des collectivités locales permet toutefois d'évaluer à 50 % la part des agents non titulaires occupant un emploi permanent.

Les agents non titulaires occupant un emploi permanent seraient ainsi répartis :

- 35 % sont des contractuels<sup>1</sup> ;
- 26 % sont des agents travaillant à temps non complet dans les communes de moins de 2.000 habitants et leurs groupements<sup>2</sup> ;
- 22 % sont employés sur des postes vacants<sup>3</sup> ;
- 17 % sont des remplaçants<sup>4</sup>.

Parmi les 325.000 agents non titulaires des collectivités territoriales, 228.000 sont des agents de catégorie C, soit 70 % du total, contre 15 % dans la catégorie B et 13 % en catégorie A<sup>5</sup>.

39 % des collectivités locales ont indiqué que l'ancienneté moyenne de leurs agents non titulaires était de un à cinq ans, contre **40 % de cinq à dix ans** et 8 % de dix à quinze ans.

## **2. Les apports de la « loi Perben »**

La loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire consacrait un titre à la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques.

Elle s'inscrivait dans le prolongement du protocole d'accord du 14 mai 1996 signé par le ministre de la fonction publique et six fédérations syndicales de fonctionnaires, qui avait pour objet de remédier au développement de l'emploi précaire dans la fonction publique en résorbant l'emploi précaire existant, en évitant que celui-ci tende à se reconstituer dans l'avenir et en améliorant les garanties apportées aux agents qu'il n'était pas envisagé de titulariser.

---

<sup>1</sup> Troisième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 38 de la même loi sur l'emploi de personnes handicapées et article 136 de la même loi sur le maintien du contrat des agents recrutés avant la loi de 1984.

<sup>2</sup> Dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>3</sup> Premier alinéa de l'article 3 précité.

<sup>4</sup> Premier alinéa de l'article 3 précité.

<sup>5</sup> Le total ne fait pas 100 % en raison des 4.000 agents non titulaires dont la catégorie n'est pas précisée.

Le constat de départ était, comme aujourd'hui, que de nombreux agents qualifiés de contractuels, de vacataires, d'auxiliaires... rémunérés sur des supports budgétaires divers étaient en fait affectés à des tâches permanentes alors qu'ils avaient été recrutés sur la base d'actes d'engagement temporaire dépourvus de toute garantie de l'emploi.

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat<sup>1</sup> avait alors exposé les raisons ayant conduit à la constitution d'emplois précaires. Celles-ci sont encore valables aujourd'hui :

- dans la fonction publique de **l'État**, cette situation s'explique le plus souvent par le fait que les agents concernés ont été initialement recrutés pour faire face à des besoins considérés à l'origine comme temporaires ou à des difficultés de gestion des titulaires (telles que par exemple la compensation des fractions d'emplois libérés par des fonctionnaires travaillant à temps partiel) et qu'il s'était ensuite avéré nécessaire de les maintenir en fonctions d'année en année en renouvelant régulièrement leur contrat d'engagement. Alors qu'il n'est plus douteux que ces personnels doivent être considérés comme permanents, leur situation juridique reste précaire puisqu'ils n'ont aucune certitude de conserver leur emploi.

Cette situation de précarité concernait notamment des emplois du bas de l'échelle (catégorie C) ainsi que des emplois d'enseignants dits maîtres auxiliaires. Pour certaines catégories d'enseignants de l'enseignement professionnel, la précarité était structurelle dans la mesure où il n'existe pas de diplôme correspondant à la discipline enseignée qui permette l'accès à un corps de titulaire ;

- dans la fonction publique **territoriale**, l'existence de nombreux agents non titulaires affectés à des emplois non permanents s'explique par l'institution relativement récente de cette fonction publique, par la publication plus récente encore des statuts particuliers relatifs aux cadres d'emplois ainsi que par la lourdeur administrative de l'organisation des concours et la longueur des délais de recrutement qu'elle entraîne ;

- dans la fonction publique **hospitalière**, de nombreux agents contractuels recrutés pour assurer des remplacements momentanés, faire face à des vacances d'emploi ou exercer des fonctions occasionnelles, ont été renouvelés en fonction de nouvelles vacances ou pour assurer des permanences dans l'intervalle entre deux concours.

De même que dans la fonction publique territoriale, compte tenu de la longueur des délais d'organisation des concours, de nombreux établissements

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 44 (Sénat, 1996-1997) de M. François Blaziot au nom de la commission des Lois.

ont préféré conserver des agents non titulaires qui leur donnaient toute satisfaction plutôt que de recruter des candidats déclarés admis à l'issue des concours, qu'ils ne connaissaient pas.

La loi Perben a ouvert la possibilité d'organiser, dans chaque fonction publique, pendant une période de quatre ans, des concours réservés à certaines catégories d'agents non titulaires et destinés à permettre aux meilleurs d'entre eux d'être titularisés sur des emplois offerts à cet effet.

### **3. Le bilan quantitatif insuffisant de la loi Perben**

Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, **55.000 agents** ont été titularisés en application de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 soit la moitié des agents recensés comme potentiellement bénéficiaires du dispositif. Ce bilan n'est pas définitif puisque la loi Perben produira ses effets jusqu'au 16 décembre 2000.

Bien que les derniers concours ne soient pas encore clos, il semblerait que tous les agents en situation précaire n'aient pu être titularisés et que l'effectif global d'agents non titulaires et non recrutés sur contrat à durée indéterminée soit resté stable.

#### **• Dans la fonction publique de l'État**

Durant les trois années 1997 à 1999, **69 % (29.900)** des 43.500 agents recensés en 1998 comme remplissant les conditions de participation aux concours réservés sur la durée du plan, ont été effectivement titularisés, dont 57 % au titre des concours réservés et 43 % au titre des autres voies de recrutement.

L'actualisation du recensement opéré en 1999 conduit à évaluer à 49.400 (22.000 non enseignants et 27.400 enseignants) le nombre de candidats potentiels pouvant concourir jusqu'à la fin de l'année 2000.

Par ailleurs, si les emplois actuellement ouverts sont pourvus en totalité dans l'année, au moins 7.400 agents supplémentaires seront titularisés en 2000, soit sur les quatre ans un total de 37.300 agents, ce qui représente 85 % de la population estimée en mars 1998 et 75 % de celle recensée en 1999.

#### **• Dans la fonction publique hospitalière**

Pour les années 1997 à 1999, sur les 5.600 candidats potentiels recensés en début de plan, **3.160** ont été reçus, soit **61,5 %**. Le nombre des

contractuels remplissant ces conditions depuis le recensement n'a pas été estimé.

Pour 2000, 570 postes sont ouverts. S'ils sont tous pourvus, ce sont 3.720 agents qui auront été titularisés au titre du plan de résorption, soit deux tiers des effectifs recensés.

#### • Dans la fonction publique territoriale

Sur les 50.000 agents recensés en début d'application du plan, **8.520** ont pu être titularisés à travers les 403 concours réservés organisés sur les trois années 1997-1999, par le CNFPT (23 concours), les centres de gestion (229 concours) et les collectivités elles-mêmes (151 concours), soit une proportion de **17% seulement**.

Ainsi, malgré la titularisation de 55.000 personnes en application de la loi Perben, le nombre d'agents non titulaires de la fonction publique se maintient. Le législateur est saisi de la même situation de précarité que celle existant lors du vote de la loi Perben : 210.000 agents non titulaires de l'Etat (métropole et départements d'outre-mer) en 1995 contre 205.000 aujourd'hui ; 325.000 agents non titulaires des collectivités locales, chiffre constant de 1995 à 1997.

### ***B. L'ABSENCE DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS PUBLICS EST AGGRAVÉE PAR LA PERSPECTIVE DE DÉPARTS À LA RETRAITE ET DE L'INTÉGRATION DE CERTAINS « EMPLOIS-JEUNES »***

#### **1. L'Observatoire de l'emploi public**

L'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la fonction publique a fait l'objet de deux rapports récents du **Commissariat général du Plan**, dans le cadre du groupe de travail sur la gestion de l'emploi public, présidé par M. Bernard Cieutat : « *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement* » (mars 2000) et « *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode* » (mai 2000).

De plus, la **Cour des comptes**, dans un rapport public particulier daté de décembre 1999 et consacré à la fonction publique de l'État, mettait en cause les documents budgétaires et comptables qui ne permettent pas de prendre une vue exacte et précise des effectifs employés dans les services de l'État. Comme le souligne notre collègue M. Gérard BRAUN, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001, **ce rapport est accablant pour l'État**

**employeur**, tant sont nombreux les dysfonctionnements ou irrégularités constatés : emplois en surnombre ou bloqués, existence de mises à disposition ou de détachements injustifiés ou irréguliers, système de contrôle des effectifs réels insatisfaisant, gestion prévisionnelle des ressources humaines défailante, voire carrément inexistante, dépenses indemnitaires financées sur des ressources extra-budgétaires, avantages indus sans base juridique autre qu'une simple décision ministérielle, méconnaissance des effectifs de fonctionnaires...

En réponse, a été créé le 13 juillet 2000 l'Observatoire de l'emploi public<sup>1</sup>, chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers.

L'Observatoire réalisera les études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques. Il s'appuiera notamment sur les travaux réalisés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il présentera chaque année au Parlement un état statistique des effectifs de la fonction publique de l'État. Il formulera des propositions pour la mise en place de systèmes d'informations permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques. Il élaborera les méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois et en assurera la diffusion dans les services, établissements, et collectivités concernés.

L'urgence d'organiser une gestion prévisionnelle des emplois dans la fonction publique résulte des évolutions démographiques et de la perspective de la fin prochaine du dispositif « emploi-jeune ».

## **2. Les départs massifs à la retraite des fonctionnaires**

### **• Dans la fonction publique de l'État**

Près de 600 000 fonctionnaires civils de l'État devraient partir à la retraite d'ici 2010 et environ 1,2 million d'entre eux, soit les trois quarts des agents en poste aujourd'hui, d'ici 2020.

### **• Dans la fonction publique territoriale**

---

<sup>1</sup> Décret n°2000-663 du 13 juillet 2000, portant création de l'Observatoire de l'emploi public.

Une étude conjointe<sup>1</sup> du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), publiée en septembre 2000, montre les perspectives de départs à la retraite des fonctionnaires territoriaux.

Selon cette enquête, un quart des 950 000 fonctionnaires territoriaux (hors Paris et DOM) a atteint au moins 50 ans le 1er Janvier 2000. L'âge moyen des fonctionnaires territoriaux est de 42 ans et dix mois, mais des disparités importantes existent selon la catégorie hiérarchique, la filière et le cadre d'emplois considéré.

Les filières les plus âgées sont les filières technique et sociale (l'âge moyen y est respectivement de 43 ans et 2 mois, et 42 ans et 11 mois). La catégorie la plus âgée est celle des personnels d'encadrement de catégorie A : 45 ans et 11 mois en moyenne contre 42 ans et 2 mois pour les agents de la catégorie B et 42 ans et 3 mois pour ceux de la catégorie C.

Les cadres d'emplois les plus âgés sont les A+, ingénieurs et administrateurs (49 ans et 4 mois) notamment. Seuls 7% des administrateurs territoriaux ont moins de 40 ans.

Les départs potentiels en retraite d'ici 2012 concernent 51% des agents de la catégorie A, 32% de ceux de la catégorie B et 35% de ceux de la catégorie C. La répartition par filière fait apparaître que 38% des agents de la filière technique, 37% de la filière sociale, 33% de la filière administrative, et 32% des filières culturelle, médico-technique et de la police municipale devraient partir en retraite d'ici 2012. **73% des 1130 administrateurs territoriaux recensés au 31 décembre 1999 devraient partir à la retraite d'ici 2012.**

**A l'horizon 2020, 65% des fonctionnaires territoriaux auront atteint 60 ans et pour une large majorité d'entre eux pris leur retraite.**

Le rythme et le volume des départs en retraite sont en progression constante jusqu'en 2006, année à partir de laquelle ils vont s'accélérer (départ de la génération du « baby boom ») ; ils atteindront leur maximum sur la période 2013-2017.

En 2020, 81 % des fonctionnaires de la catégorie A auront cessé leur activité, contre 65 % des fonctionnaires de la catégorie B et 64 % de ceux de la catégorie C.

---

<sup>1</sup> « Fonction publique territoriale : Pyramide des âges des cadres d'emplois ». Cette étude présente les estimations nationales de la répartition par âge des effectifs titulaires et stagiaires de chaque cadre d'emplois de la fonction publique territoriale et les projections de départ en retraite portant sur 950 000 fonctionnaires territoriaux (hors Paris et les DOM).

### 3. La perspective de sortie du dispositif « emploi-jeune »

La loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes a qualifié de droit privé les contrats emplois-jeunes. En conséquence, ceux-ci n'entrent pas dans le champ d'application du protocole d'accord du 10 juillet 2000 relatif à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique. Cependant, la perspective de la fin prochaine de ces contrats, conclus pour une durée de cinq ans, appelle une réflexion sur les modalités de sortie de ces contrats aidés, notamment ceux qui sont employés dans les collectivités territoriales et dans les services de l'État.

#### • Régime juridique des emplois-jeunes

Les contrats emplois-jeunes sont des contrats de droit privé par détermination de la loi. Pourtant, ils remplissent les critères des contrats administratifs : exerçant une activité d'intérêt général et financés à 80 % par l'État, les emplois-jeunes sont très largement employés par des personnes morales de droit public dont les projets sont soumis à agrément.

Dans son rapport établissant le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes<sup>1</sup>, notre collègue M. Alain Gournac met en évidence le statut juridique incertain des emplois-jeunes. En particulier, l'application du droit du travail aux aides éducateurs recrutés par l'Education nationale soulève de nombreuses incertitudes, concernant la représentation du personnel, la couverture du risque chômage et la durée du travail, mais aussi la mise à disposition des aides éducateurs auprès d'autres employeurs ou le remboursement des frais de déplacement.

#### • Les emplois-jeunes dans les collectivités publiques

Au 31 septembre 2000, 276 000 emplois-jeunes ont été recrutés, pour un total de 258 000 postes créés. **Entre 230 000 et 240 000 jeunes doivent être effectivement en poste aujourd'hui**, dont 33 % sont employés dans les associations et organismes à but non lucratif, **22 % dans les collectivités locales**, 27 % dans l'Education nationale, 10 % dans les établissements publics et 5 % dans la police nationale.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 25 (Sénat, 2000-2001) de M. Alain Gournac au nom de la commission des affaires sociales, sur le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes.

### • **Le cas particulier des emplois-jeunes de droit public**

Les adjoints de sécurité de la Police nationale et les agents de justice relèvent d'un contrat de droit public.

Comme le souligne notre collègue M. Alain Gournac, la création des emplois-jeunes aura certainement pour effet de modifier les flux de recrutement de nouveaux fonctionnaires par concours au cours des prochaines années. En particulier, les **adjoints de sécurité** (20 000 personnes) devraient intégrer la police nationale à travers un concours spécifique prévu initialement pour les auxiliaires. Ils accéderaient ainsi, après trois ans d'expérience, à 40 % des postes de gardiens de la paix ouverts aux concours. Ainsi, le dispositif emploi-jeune n'a fait que décaler dans le temps des flux de recrutement annuel dans la fonction publique.

Quant aux **agents de justice**, institués par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, 770 contrats avaient été signés fin juillet 2000 et 670 agents de justice étaient effectivement en fonction.

Enfin, il convient de rappeler que les **assistants de justice**, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi « emplois-jeunes » mais dans celui de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, sont recrutés pour une durée de deux ans renouvelable une fois parmi les titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études supérieures en matière juridique. Ils étaient 950 en 1999 ; la mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice<sup>1</sup> s'est prononcée pour la généralisation des assistants de justice et a estimé qu'ils constituaient un utile « vivier » pour le recrutement de futurs magistrats. En revanche, ils n'ont pas vocation à être intégrés en tant que tels.

Les perspectives prochaines d'intégration de certains emplois-jeunes dans la fonction publique devront faire l'objet d'un débat spécifique.

### **C. LE TEMPS DE TRAVAIL : LIBERTÉ RELATIVE DE FIXATION PAR L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE**

**Aucun texte législatif ou réglementaire ne fixe actuellement la durée hebdomadaire de travail des agents des collectivités territoriales.**

C'est pourquoi la jurisprudence administrative affirme qu'« *il appartient à l'autorité municipale, en l'absence de dispositions législatives ou*

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 49 (Sénat, 1996-1997) de M. Pierre Fauchon au nom de la mission présidée par M. Charles Jolibois : « Quels moyens pour quelle justice ? ».*

*réglementaires, de déterminer les horaires de travail des employés communaux en fonction des besoins du service public »<sup>1</sup> ;*

Dans le domaine du temps de travail, le Gouvernement rappelle que, **si les dispositions du décret du 24 août 1994 relatif au temps de travail dans la fonction publique de l'État ne s'imposent pas aux collectivités locales**, celles-ci peuvent les prendre comme référence.

Cette lecture du principe de parité entre les fonctions publiques, défini par l'article 88 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 en matière de rémunérations<sup>2</sup>, tient compte du fait que les dispositions régissant les rémunérations des fonctionnaires ont une influence directe sur la notion de durée légale du temps de travail pour un emploi à temps complet.

Ainsi, si ces collectivités territoriales disposent d'une autonomie de principe pour fixer la durée hebdomadaire de travail de leurs agents, elles n'en doivent pas moins respecter le principe de parité entre les agents de la fonction publique. Cette relative autonomie s'applique sous le contrôle du juge administratif.

A l'heure actuelle, comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi, selon une enquête menée en 1999-2000 par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, **plus de 1400 collectivités locales ont expressément adopté des délibérations sur la réduction du temps de travail**. Il s'agit surtout des communes de 10 000 habitants et plus. La quotité de travail la plus fréquemment retenue correspond à 35 heures. **Environ 500 000 agents territoriaux (soit près de 40 %) bénéficieraient déjà des réductions de temps de travail librement décidées par les collectivités territoriales.**

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 14 janvier 1987, *Corduan contre ville de Pantin*. Conseil d'État, 10 octobre 1990, *commune de Montereau-Fault-Yonne*. Conseil d'État, 29 mars 1993, *Moles et Le Creff (commune de Maisons-Laffitte)*.

<sup>2</sup> Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Conseil d'État, 2 décembre 1994, *préfet de la région Nord Pas de Calais, préfet du Nord*.

## **II. LE PROJET DE LOI : RÉSORBER L'EMPLOI PRÉCAIRE, PRÉVENIR SA RECONSTITUTION ET IMPOSER LES 35 HEURES PAR DÉCRET DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

Le projet de loi prévoit trois séries de mesures :

- les conditions parfois très avantageuses en matière de résorption de l'emploi précaire ne garantissent pas l'attachement des agents concernés à la collectivité publique qui les emploie ;

- les mesures de modernisation du recrutement paraissent utiles mais ne constituent que les prémices d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;

- quant à la réduction et à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale, le projet de loi traduit **une méfiance certaine envers la gestion de proximité assurée par les collectivités locales.**

### **A. LA RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE : DES CONDITIONS TRÈS AVANTAGEUSES**

#### **1. Le protocole d'accord du 10 juillet 2000**

Le 10 juillet 2000, le Gouvernement signait avec six des sept organisations syndicales représentatives des fonctionnaires le protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public. La durée d'application de ce protocole est de **cinq ans**.

Le premier volet du protocole d'accord, consacré à la résorption de l'emploi précaire, tend à titulariser, en particulier par concours réservés, les agents non titulaires qui exercent depuis plusieurs années, par renouvellements successifs de leur contrat, des fonctions normalement dévolues à des titulaires. Il se veut « *fondé sur les principes définis par le statut général des fonctionnaires* ». Il s'inscrit dans la ligne des orientations protectrices définies au niveau européen. En effet, la directive n° 1999/70 CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée a pour but de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs.

Le protocole d'accord fixe des dispositions communes aux trois fonctions publiques, notamment le champ d'application et les modalités de titularisation.

- **Champ d'application**

Le protocole s'applique aux agents des trois fonctions publiques, français ou ressortissants d'un pays de l'Union européenne ou de l'espace économique européen, bénéficiaires d'un **contrat de droit public à durée déterminée**, quels que soient la dénomination sous laquelle ils ont été recrutés (contractuels, vacataires, temporaires, auxiliaires), le mode de financement de leur rémunération et la catégorie d'assimilation avec des fonctionnaires (A, B ou C), qui assurent des **fonctions correspondant à des emplois qui devraient être occupés par des fonctionnaires titulaires**.

- **Modalités de titularisation et conditions**

Outre les voies ordinaires de recrutement, le protocole d'accord prévoit diverses modalités particulières : les **concours réservés** et examens professionnels réservés ; l'accès direct dans les grades classés en échelle 2 ou les examens professionnels, pour les agents relevant de la catégorie C ; la titularisation sur titres sans changement d'affectation (intégration directe) pour les agents de la fonction publique territoriale.

Les conditions pour bénéficier de ces modalités dérogatoires de recrutement sont une obligation de présence de deux mois au cours de l'année précédant la date de signature du protocole d'accord et une condition d'ancienneté de trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit années précédant l'inscription aux opérations de recrutement. En revanche, aucune limite d'âge ne sera opposée aux candidats.

- **Corps et cadres d'emplois concernés**

Tous les corps ou cadres d'emplois ouverts au recrutement externe pourront être ouverts au recrutement de ces agents non titulaires. Une procédure de reconnaissance des acquis professionnels sera mise en place ; elle est particulièrement utile lorsque les conditions ont changé depuis le recrutement des agents concernés.

S'agissant de la catégorie A, seront exclus les corps d'encadrement supérieur atteignant la hors échelle.

- **Support des emplois**

Dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière, selon le protocole d'accord, une partie significative des emplois nécessaires à ces recrutements sera créée par transformation des supports budgétaires affectés à la prise en charge des agents concernés. Les emplois vacants seraient utilisés en tant que de besoin.

Dans les établissements publics administratifs de l'État et les établissements publics locaux d'enseignement, des concertations interviendront avant le 10 janvier 2001 sur les modalités de créations d'emplois sur les ressources propres de ces établissements.

#### • **Dispositions propres à la fonction publique de l'État**

Le protocole d'accord prévoyait que **l'état des lieux** permettant de mesurer les situations de réelle précarité dans la fonction publique de l'État serait effectué dès l'été 2000. Les résultats de cette enquête, menée dans chaque ministère, devraient être connus au plus tard à la fin de l'année 2000 et faire l'objet d'une concertation en comité technique paritaire.

Des mesures particulières s'appliqueront d'une part aux maîtres délégués des établissements d'enseignement privés sous contrat, d'autre part aux agents contractuels recrutés sur place par les services de l'État à l'étranger<sup>1</sup>.

#### • **Dispositions propres à la fonction publique territoriale**

Une **titularisation sur titres sans changement d'affectation** sera proposée d'une part aux agents non titulaires recrutés après le 27 janvier 1984 et avant l'organisation du premier concours d'accès au cadre d'emplois correspondant à leurs fonctions, d'autre part aux agents non titulaires exerçant des fonctions correspondant à des cadres d'emplois pour lesquels un seul concours a été organisé, recrutés postérieurement à ce concours et avant le 14 mai 1996 (date de signature du protocole d'accord préalable à la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996).

Une enquête permettant d'affiner la connaissance de la précarité dans la fonction publique territoriale sera conduite. Le protocole d'accord ne précise pas quelle autorité sera responsable de cette enquête ni le délai dans lequel elle sera réalisée.

#### • **Dispositions propres à la fonction publique hospitalière**

---

<sup>1</sup> En application de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le Gouvernement doit déposer un rapport au Parlement avant le 13 avril 2001.

Une enquête permettant d'affiner la connaissance et les causes de la précarité sera réalisée en concertation avec les organisations syndicales dans les établissements hospitaliers d'ici la fin de l'année 2000. Les comités techniques d'établissements et les comités techniques paritaires seront consultés.

Au premier trimestre 2001, un **état des lieux de l'emploi précaire dans la fonction publique hospitalière** sera présenté aux organisations syndicales. Il fera apparaître un bilan des concours réservés organisés en application de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 et un bilan de la première année d'application du décret n° 99-817 du 16 septembre 1999 relatif aux modalités de recrutement dans divers corps de fonctionnaires hospitaliers, qui modifie l'accès aux corps classés en échelle 2.

Par ailleurs, le **protocole d'accord du 14 mars 2000** a prévu la suppression de l'échelle 1 dans la fonction publique hospitalière à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Il devrait contribuer à résorber l'emploi précaire en échelle 2.

#### • **Les emplois aidés**

Les agents recrutés par contrat emploi-solidarité (CES) ou par contrat emploi-consolidé (CEC) bénéficieront d'une formation destinée à leur permettre de **se présenter aux concours d'accès** à la fonction publique. Ils bénéficieront des mesures de **recrutement direct en échelle 2**, expérimenté dans la fonction publique de l'État pendant les cinq années d'application du protocole d'accord.

La situation des personnels recrutés dans le cadre du dispositif emploi-jeune (loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes) n'entre pas dans le champ du plan de résorption de l'emploi précaire. Elle devra faire l'objet d'une concertation spécifique. Toutefois, un groupe de travail associant les organisations syndicales fera le point sur les fonctions exercées par les emplois-jeunes, sur leurs qualifications et leur professionnalisation.

## **2. Le projet de loi traduit les dispositions législatives nécessaire à la mise en œuvre du protocole**

Le titre Ier du projet de loi est consacré à la résorption de l'emploi précaire.

Le chapitre Ier concernant la fonction publique de l'État prévoit l'organisation, pendant une durée de cinq ans, de **concours réservés** aux agents de l'État, de ses établissements publics autres que ceux à caractère

industriel et commercial, des établissements publics locaux d'enseignement et aux agents des établissements publics d'enseignement relevant de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger, dès lors qu'ils ont la qualité d'agent de droit public recruté pour une durée déterminée et qu'ils ont assuré des missions dévolues aux agents titulaires. Les conditions d'accès aux concours réservés sont une présence d'au moins deux mois au cours de l'année précédant le 10 juillet 2000, la détention des titres ou diplômes requis et une ancienneté de trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années (**article 1<sup>er</sup>**).

Les enseignants non titulaires les plus anciens ne passeront pas des concours réservés mais des examens professionnels (**article 2**).

Le chapitre II concernant la fonction publique territoriale offre deux voies de titularisation. Le critère déterminant retenu par le projet de loi est celui de la carence des concours. Les conditions communes pour en bénéficier sont identiques à celles applicables aux agents de l'État ; des modalités spécifiques sont prévues pour la prise en compte du travail à temps non complet (**article 3**).

Une modalité propre à la fonction publique territoriale est prévue : **l'intégration directe** c'est-à-dire la titularisation sur titres et sur place sans changement d'affectation, pour les agents recrutés par contrat lors de la construction statutaire (**article 4**).

Les **concours réservés** concerneront les agents recrutés après le 14 mai 1996 pour exercer les fonctions relevant d'un cadre d'emplois pour lequel un seul concours aura été organisé à la date de leur recrutement (**article 5**).

Des modalités spécifiques s'appliqueront aux personnels des administrations parisiennes (**article 6**).

Le chapitre III concernant la fonction publique hospitalière autorise l'ouverture pour une durée de cinq ans de concours ou examens professionnels réservés aux agents non titulaires des établissements publics de santé remplissant les conditions communes aux trois fonctions publiques (**article 7**). Il précise la durée de validité des listes d'aptitude (**article 8**).

**B. LA MODERNISATION DU RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE : DES MESURES UTILES MAIS SANS VISION D'ENSEMBLE**

**1. Le protocole d'accord du 10 juillet 2000**

Le second volet du protocole d'accord du 10 juillet 2000 tend à une meilleure gestion de l'emploi public, afin d'éviter la reconstitution de la précarité. En anticipant les besoins, l'administration doit être en mesure d'assurer les remplacements par des fonctionnaires titulaires, conformément au statut général.

**• Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois**

L'observatoire de l'emploi public permettra de faire la clarté et la transparence dans l'emploi public. Un groupe de travail sera constitué en son sein sur la gestion prévisionnelle des emplois.

Dans la fonction publique territoriale, le rôle des centres de gestion sera renforcé par la voie de négociations proposées aux collectivités locales et par la mutualisation des ressources en personnel. Un groupe de travail étudiera la mise en place de règles dynamiques pour la gestion des listes d'aptitude.

**• Adapter certaines procédures de recrutement ou de gestion**

Les **mesures relatives aux fonctionnaires** concernent le recrutement en échelle 2, les procédures de recrutement et le renforcement de la mobilité :

- **le recrutement en échelle 2.** Dans la fonction publique territoriale, l'échelle 1 a été supprimée par abrogation des dispositions du statut communal permettant le recrutement en catégorie D. Dans la fonction publique hospitalière, le protocole du 14 mars 2000 prévoit la suppression de l'échelle 1 et un niveau de recrutement minimum égal à celui de l'échelle 2. Le recrutement dans la fonction publique de l'État se fera également à partir de l'échelle 2, sans concours, pendant la durée du protocole. Un groupe de travail examinera les conditions de ce recrutement, afin de garantir son objectivité et l'égalité de traitement des candidats. Un bilan sera réalisé à mi-parcours pour examiner les conditions éventuelles d'une poursuite de ce recrutement ;

- afin d'**améliorer l'efficacité des procédures de recrutement**, la déconcentration des concours et des affectations sera poursuivie. Des concours nationaux à affectation régionale ou départementale pourront être organisés. Les épreuves pourront avoir un caractère interministériel. Le caractère professionnel des concours d'accès aux corps et cadres d'emplois des

catégories B et C sera renforcé. Pour certains cadres et notamment ceux relevant de la filière technique, des concours sur titres et/ou des concours de type troisième voie pourront être développés. Des dispositifs de reconnaissance et de validation des acquis professionnels pour l'admission dans la fonction publique seront développés. Enfin le recours aux listes complémentaires sera développé ;

- **le renforcement de la mobilité** passe par la généralisation de la possibilité de détachement, suivi le cas échéant d'intégration. L'accès par voie de détachement doit être sans incidence pour l'avancement des agents ainsi que pour l'accès par promotion interne.

Les **mesures relatives aux contractuels** consistent à :

- **réexaminer le recours aux agents contractuels.** Un groupe de travail rendra ses conclusions avant le 10 décembre 2000 sur la diversité des recours aux contrats à durée déterminée dans la fonction publique ;

- **encadrer l'emploi permanent à temps non complet.** Dans la fonction publique de l'État, il s'agit de limiter la quotité de travail pouvant être confiée à des agents non titulaires recrutés pour assurer des besoins permanents à 70 % d'un temps complet. Dans la fonction publique territoriale, il s'agit de mettre fin à la possibilité de recruter des agents non titulaires sur des emplois à temps non complet pour une durée au maximum égale à 31h30 par semaine dans les communes de moins de 2000 habitants et leurs groupements. Un groupe de travail examinera les conditions d'emploi et de recrutement des fonctionnaires à temps non complet dans la fonction publique territoriale, ainsi que les règles de cumul d'emploi applicables à ces personnels ;

- **préciser les conditions d'emploi des agents non titulaires.** Un groupe de travail examinera les conditions de recrutement et d'emploi de certaines catégories d'agents non titulaires (missions, durée, protection sociale, action sociale, conventionnement avec l'UNEDIC, aide à la formation, au reclassement professionnel et à la recherche d'emploi).

• **Suivi et mise en œuvre du protocole d'accord**

Conformément au protocole d'accord du 10 juillet 2000, le Gouvernement a déposé le présent projet de loi. Les dispositions réglementaires et budgétaires devront intervenir de façon à débiter les opérations de recrutement dès 2001.

Une commission de suivi réunissant les signataires du protocole d'accord se réunira au moins une fois par an pour procéder au bilan de l'exécution du plan et examiner les difficultés rencontrées.

## **2. Le projet de loi : favoriser le recrutement de titulaires et en élargir le « vivier »**

Le titre II du projet de loi tend à la modernisation du recrutement dans la fonction publique. Il s'agit d'éviter la reconstitution de l'emploi précaire, notamment en incitant les agents contractuels à poser leur candidature aux concours ordinaires.

### **• Travail à temps non complet**

Les contractuels à temps non complet dans les services de l'État ne pourront être employés pour une quotité de travail supérieure à 70 % d'un temps complet (**article 9**).

Les **communes de moins de 2000 habitants** et leurs groupements ne pourront plus recruter de manière permanente des agents non titulaires sur des emplois à temps non complet pour une durée maximale de 31h30 par semaine (**I de l'article 13**).

### **• Validation des acquis professionnels**

Le principe de la validation des acquis professionnels pour l'admission à concourir sera introduit dans la fonction publique de l'État (**article 10**) et la fonction publique hospitalière (**article 14**).

### **• Concours de type troisième voie**

Des concours de type « troisième voie », ouverts aux personnes ayant une expérience professionnelle, élective ou associative, seront créés dans le fonction publique de l'État (**article 10**) et la fonction publique territoriale (**IV de l'article 13**).

### **• Mesures propres à la fonction publique de l'État**

La possibilité d'organiser des concours sur titres ou sur titres et travaux sera réaffirmée et la déconcentration de l'organisation des concours sera encouragée (**article 10**).

Le projet de loi confirme que les conditions d'accès à la qualité de fonctionnaire sont appréciées à la date de la première épreuve du concours (**article 11**).

Pendant cinq ans sera expérimenté le recrutement sans concours pour l'accès en échelle 2 aux corps de la catégorie C (**article 12**).

• **Dans la fonction publique territoriale, le gestion prévisionnelle des emplois sera impulsée par les centres de gestion**

Les centres de gestion prendront l'initiative d'une concertation annuelle avec les collectivités locales de leur ressort, affiliées ou non, afin de favoriser l'évaluation des besoins de recrutement. Ils développeront notamment la mutualisation des ressources en personnel, surtout à temps non complet (**II de l'article 13**).

Les rapports sur l'état de la collectivité comporteront un bilan de la mise en œuvre du dispositif de résorption de l'emploi précaire (**V de l'article 13**).

***C. LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : LE BLANC-SEING DONNÉ AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE***

**1. L'échec des négociations sur le temps de travail**

Le projet d'accord cadre sur les 35 heures dans la fonction publique (dans ses trois composantes) a été rejeté par cinq des sept fédérations représentatives des fonctionnaires le 28 février 2000. La négociation aurait donc dû avoir lieu fonction publique par fonction publique, puis ministère par ministère et collectivité par collectivité.

En fait de négociation, le Gouvernement entend passer par la voie réglementaire, afin d'accélérer le passage aux trente-cinq heures dans la fonction publique, qu'il souhaite effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

**2. Le projet de loi impose le principe de parité et renvoie au pouvoir réglementaire**

Le titre II du projet de loi est consacré au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Il se contente de transposer aux agents territoriaux les dispositions applicables aux agents de l'État et à renvoyer au pouvoir réglementaire (**article 15**).

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ADAPTER LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI À LA NÉCESSAIRE SOUPLESSE DE GESTION DU PERSONNEL**

## **A. RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE**

Votre commission des Lois vous propose d'approuver le dispositif de résorption de l'emploi précaire, afin de ne pas laisser se perpétuer des situations d'inégalités entre agents publics non justifiées par des différences de situation (les agents visés occupent des fonctions normalement dévolues aux agents titulaires) ou par l'intérêt général.

Elle approuve dans leur ensemble les conditions requises, assez proches de celles posées par la loi Perben du 16 décembre 1996, et l'extension du dispositif à d'autres catégories de contractuels, d'autant plus que les dispositions concernant les collectivités locales ont pour la plupart reçu l'aval des représentants des employeurs territoriaux au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Toutefois, elle regrette de devoir légiférer sans avoir une connaissance précise des effectifs potentiellement bénéficiaires des mesures dérogatoires de recrutement dans la fonction publique, alors que ces chiffres ont une influence directe sur les finances publiques. De plus, elle souhaite renforcer la condition de présence de l'agent au sein de la collectivité publique.

### **• La méconnaissance des effectifs concernés doit être dénoncée**

Selon les termes mêmes de l'étude d'impact du projet de loi, « *le nombre des agents concernés n'est pas connu avec précision. La vérification des conditions individuelles, notamment en termes d'ancienneté et de diplômes requis, comme celle de la carence des concours de droit commun [dans la fonction publique territoriale], très variable d'un cadre d'emplois à un autre, ne permet pas de fixer précisément le volume des emplois réellement concernés* ».

A titre indicatif, il pourrait être de 100 000 agents dans la fonction publique de l'État, 125 000 à 140.000 dans la fonction publique territoriale et 50 000 dans la fonction publique hospitalière, soit environ la moitié des effectifs d'agents non titulaires des fonctions publiques de l'Etat et territoriale.

### **• L'incidence financière du plan de résorption de l'emploi précaire doit être précisée**

Selon l'étude d'impact du projet de loi, dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière, les emplois nécessaires à l'accueil des agents non titulaires seront constitués d'emplois vacants, et « *pour une part significative* » d'emplois créés par **transformation des supports budgétaires** d'ores et déjà affectés à la prise en charge des agents (crédits de vacances, d'heures

supplémentaires, etc.). Au titre de la seule année 2001, 4020 emplois seront ainsi créés dans la fonction publique de l'État, auxquels s'ajoutent les 1000 emplois créés à partir de crédits d'heures supplémentaires au ministère de l'Éducation nationale. Dans la fonction publique territoriale, les nominations résulteront de la décision des employeurs locaux.

Les emplois étant déjà occupés, généralement de manière durable, le coût budgétaire est, toutes choses égales par ailleurs, le coût additionnel lié à la titularisation et non celui de la création des emplois budgétaires d'accueil ou de l'utilisation d'emplois vacants.

L'accès à une situation statutaire d'agents non titulaires actuellement affiliés à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) aura pour corollaire le passage au régime du code des pensions civiles et militaires de retraite (fonction publique de l'État) ou l'affiliation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL - fonctions publiques territoriale et hospitalière).

Sans préjudice de la compétence de la commission des Finances dans ce domaine, votre commission des Lois souhaite **interroger le Gouvernement en séance publique** sur l'impact du projet de loi sur les finances publiques et sur les mesures de créations d'emplois dans la fonction publique que le Gouvernement propose dans le projet de loi de finances pour 2001. Une attention particulière devra être portée à la question de la surrémunération des fonctionnaires dans les départements d'outre-mer.

• **Renforcer la condition de présence de l'agent au service de la collectivité**

Votre commission des Lois estime que certaines conditions posées par le projet de loi sont très avantageuses pour les agents concernés. En particulier, la condition de présence de deux mois sur une période de référence d'une année ne permet pas de garantir que le lien existant entre l'agent concerné et la collectivité publique qui l'emploie est bien établi et que celle-ci souhaite le pérenniser.

C'est pourquoi elle vous proposera de **porter la condition de présence de deux à quatre mois** sur la période de référence d'une année. Cette modification ne devrait pas avoir pour effet de restreindre significativement le champ d'application des mesures de titularisation, dans la mesure où il est probable que les agents intéressés par la préparation des concours réservés, que les collectivités publiques souhaiteront effectivement intégrer, auront consacré au moins le tiers de leur activité professionnelle de l'année considérée au service public (qu'ils aient été en fonctions ou en congé pendant ces quatre mois).

De plus, votre commission des Lois **interrogera le Gouvernement en séance publique** sur les aménagements prévus pour les administrations parisiennes. Elle souhaite ainsi montrer que **le renvoi au pouvoir réglementaire** ne constitue pas un blanc-seing accordé au Gouvernement mais **s'exerce sous le contrôle du législateur**.

***B. RECRUTEMENT ET GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS : FAVORISER LA SOUPLESSE DE GESTION***

**1. Maintenir la possibilité de recrutement contractuel à temps non complet dans les petites communes**

Votre commission des Lois estime que le recrutement contractuel à temps non complet sur des emplois permanents dans les communes de moins de 2000 habitants et leurs groupements **correspond à un besoin réel** ; sa suppression priverait les petites communes d'une souplesse de gestion dont elles font aujourd'hui souvent usage : **le quart des agents non titulaires occupant un emploi permanent** sont des agents contractuels recrutés pour un service à temps non complet inférieur à 31h30 par semaine.

Il lui semble que, si les assouplissements introduits par la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 faisaient réellement double emploi avec le recrutement contractuel à temps non complet dans les communes de moins de 2.000 habitants, leurs auteurs auraient déjà procédé à la suppression de cette mesure dérogatoire, introduite en 1987.

De plus, le recrutement sans concours dans la catégorie C ne répondra pas à l'ensemble des besoins des petites communes et de leurs groupements, sauf à considérer qu'elles n'auraient pas besoin d'agents de catégories A et B.

Enfin, la mise à disposition de personnel par les centres de gestion, sans doute très utile, est actuellement peu utilisée et très inégalement développée selon les centres de gestion.

Pour toutes ces raisons, **votre commission des Lois s'oppose à la suppression éventuelle de la possibilité de recruter des agents à temps non complet dans les communes de moins de 2.000 habitants**. Elle rappelle que les communes de moins de 2 000 habitants représentent **32 000 des 36 700 communes de France**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon les chiffres du recensement de 1999.

Elle estime que celle-ci ne pourrait intervenir que dans l'hypothèse où les communes visées auraient réellement les moyens de gestion correspondant à leurs missions.

Plusieurs points devraient **au préalable** être réglés :

- la **mutualisation** des ressources en personnel organisée par les centres de gestion devra être suffisamment développée ;

- la **question des cumuls d'emplois et d'activités**, afin que les agents puissent travailler pour le compte de plusieurs employeurs publics ou privés lorsqu'ils exercent, à temps parfois très partiel, des fonctions d'exécution. Cette question reste sans réponse de la part du Gouvernement alors que le Sénat attire régulièrement son attention sur la rigidité des textes actuels .

## **2. Assouplir les règles de cumul d'activités publiques et privées pour les agents non titulaires à temps non complet des communes de moins de 2000 habitants**

A nouveau, votre commission des Lois **interrogera le Gouvernement en séance publique** sur les suites qu'il envisage de donner aux propositions législatives et réglementaires formulées par le Conseil d'État dans le rapport qu'il a remis en 1999 et intitulé : « *Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics* ».

Elle vous proposera d'**assouplir les règles relatives au cumul** entre activité privée et activité publique pour les agents qui ne travaillent pour une personne publique que dans le cadre d'horaires très réduits. Il s'agit de **permettre aux agents qui occupent un emploi à temps non complet dans les communes de moins de 2 000 habitants, pour une durée inférieure à la moitié d'un temps plein, d'exercer une activité privée lucrative à titre professionnel, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.**

Cette proposition reprend une des pistes évoquées par la section du rapport et des études du Conseil d'État. En effet, en l'absence de proposition du Gouvernement et d'engagement sur un calendrier législatif précis, le Sénat se doit de proposer une solution aux problèmes concrets rencontrés par les petites communes pour le recrutement de personnels.

L'assouplissement des conditions de cumuls d'activités publiques et privées devrait permettre de répondre aux attentes des communes qui n'ont pas les moyens financiers d'une embauche à temps plein, et à celles des agents dont les rémunérations sont actuellement compromises par l'interdiction du cumul entre activité publique et activité privée.

Votre commission des Lois **interrogera le Gouvernement en séance publique** sur les conditions de rémunération des agents concernés, qui devraient être précisées dans le décret en Conseil d'Etat prévu.

### **3. La reconnaissance des acquis professionnels dans la fonction publique territoriale**

Le projet de loi ne prévoit pas de mesure de **reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'admission à concourir en externe dans la fonction publique territoriale**, alors que cela est prévu pour les fonctions publiques de l'État et hospitalière.

Votre commission des Lois estime que rien ne justifie une telle différence de traitement entre les fonctions publiques. Elle vous propose donc de permettre la validation des acquis professionnels dans la fonction publique territoriale, dans les mêmes conditions que celles prévues par le présent projet de loi pour l'État et les hôpitaux.

Par ailleurs, elle **interrogera le Gouvernement en séance publique** sur les modalités concrètes de reconnaissance des acquis professionnels dans les trois fonctions publiques, qui seront fixées par décret.

## ***C. RÉDUIRE ET AMÉNAGER LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LE RESPECT DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

### **1. Une réduction du temps de travail imposée par voie réglementaire au mépris de la compétence du législateur**

Votre commission des Lois estime que l'inscription dans la loi du principe de la réduction et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale ne peut pas être de pure forme mais doit traduire l'exigence constitutionnelle de libre administration des collectivités locales.

A ce titre, elle juge **inacceptable de déléguer purement et simplement le pouvoir de fixation du temps de travail des agents territoriaux au pouvoir réglementaire**. Un tel blanc-seing donné au Gouvernement n'est pas justifié.

Cette conception du rôle du Parlement est d'autant plus étonnante que le passage aux trente-cinq heures dans le secteur privé<sup>1</sup> a montré l'importance d'un débat national sur ce sujet. Le Parlement doit se prononcer sur la question des 35 heures dans la fonction publique comme il l'a fait concernant le secteur privé.

Le projet de loi, en renvoyant au décret les modalités de la réduction et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale, tend à **assimiler l'État employeur unique aux 60 000 employeurs locaux<sup>2</sup>, au mépris de la diversité de ceux-ci et de la souplesse de gestion qui doit leur être reconnue.**

Au demeurant, les collectivités locales n'ont pas attendu pour réduire et aménager le temps de travail de leurs agents, selon des modalités qui respectent les réalités locales et les contraintes du service public propres à chaque collectivité, en fonction de ses sujétions et de sa strate démographique.

## **2. Les principes de parité et d'unité de la fonction publique ne doivent pas conduire à méconnaître les spécificités de la fonction publique territoriale**

Votre commission des Lois vous propose réaffirmer la compétence de l'assemblée délibérante de la collectivité, de tenir compte de la spécificité des missions exercées par celle-ci et de supprimer le renvoi au décret en Conseil d'État.

Ainsi, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant seront **fixées par l'assemblée délibérante de la collectivité** ou l'organe délibérant de l'établissement, conformément au droit en vigueur.

Afin d'affirmer son attachement à **l'objectif de l'aménagement du temps de travail**, votre commission des Lois vous propose que les collectivités territoriales se déterminent **par référence aux conditions applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité de leurs missions.**

---

<sup>1</sup> Lois n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail et n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

<sup>2</sup> Les employeurs locaux sont les communes, les départements et les régions, mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale, les centres communaux d'action sociale, les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et les offices publics

Il s'agit de permettre aux collectivités d'organiser leur propre passage aux trente-cinq heures, en tenant compte d'un contexte dans lequel l'ensemble des entreprises privées, des services de l'État et des établissements hospitaliers devraient avoir adopté les trente-cinq heures au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

### **3. Une interrogation sur le coût budgétaire**

Selon l'étude d'impact du projet de loi, les incidences éventuelles de la réduction et de l'aménagement du temps de travail, en termes budgétaires ou de recrutement, dépendront des situations locales et des choix de gestion que retiendront les collectivités locales, notamment dans la perspective du renouvellement démographique à venir dès 2015. Les pratiques déjà constatées dans les collectivités locales s'accompagnent fréquemment d'engagements sur l'organisation ou la rationalisation des services, l'évolution des emplois ou de la masse salariale, la prise en compte des nouvelles technologies.

Votre commission des Lois estime que **seule la libre fixation du temps de travail des agents par les assemblées délibérantes des collectivités locales garantit que le coût financier du « passage aux 35 heures » est proportionné aux ressources des collectivités et à leurs besoins en termes de service public.**

#### ***D. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS***

Outre treize amendements rédactionnels, votre commission vous propose **huit amendements** tendant à :

- porter **de deux à quatre mois la condition de présence** à remplir sur une année de référence pour bénéficier des mesures dérogatoires d'intégration dans la fonction publique (**articles 1<sup>er</sup>, 3 et 7**) ;

- maintenir la possibilité pour les **communes de moins de 2000 habitants** et leurs groupements de **recruter des contractuels sur des emplois permanents à temps non complet** n'excédant pas 31h30 par semaine (**article 13**) ;

- **assouplir les conditions de cumul d'activités publiques et privées** pour les agents non titulaires occupant des emplois permanents et exerçant des fonctions à **temps non complet** pour une durée inférieure au mi-temps **dans les communes de moins de 2000 habitants** et leurs groupements (**article 13**) ;

---

*d'aménagement et de construction (OPAC), les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les centres de gestion, etc.*

- prévoir la **reconnaissance de l'expérience professionnelle** pour l'admission à concourir en externe dans la **fonction publique territoriale (article 13)** ;

- **affirmer la compétence des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail** et supprimer le renvoi au décret en Conseil d'État (**article 15**).

\*

\*       \*

**Sous réserve de ces observations et des modifications qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE

Le titre premier du présent projet de loi est la traduction législative du premier volet du protocole d'accord du 10 juillet 2000 sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public.

Il s'agit, par **dérogation aux règles de droit commun de recrutement** des fonctionnaires, de permettre aux intéressés, assurant des missions de service public normalement dévolues aux agents titulaires, d'accéder aux corps et cadres d'emplois correspondant aux fonctions qu'ils exercent, selon les cas **par concours réservés, par examen professionnel ou par voie d'accès direct**. Ces dispositions s'appliqueront pendant une durée de **cinq ans** à compter de la publication de la loi.

En 2000 comme en 1996, les **trois fonctions publiques** (de l'Etat, territoriale et hospitalière) sont concernées.

Les différences entre le protocole d'accord du 14 mai 1996 et celui du 10 juillet 2000, poursuivant tous deux les mêmes objectifs, sont les suivantes :

- le **champ d'application** du protocole du 10 juillet 2000 est beaucoup plus large, puisqu'il inclut les contractuels de catégorie A et B ;

- les **conditions d'ancienneté** sont beaucoup moins exigeantes dans le protocole d'accord de juillet 2000 (trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années contre quatre ans dans le protocole du 14 mai 1996) ; la date à laquelle s'apprécie la condition d'ancienneté est modulée dans le protocole de juillet 2000 afin d'éviter un effet de seuil ;

- des modalités innovantes sont introduites aujourd'hui, notamment l'intégration directe dans la fonction publique territoriale.

Il convient de rappeler que la fonction publique de l'Etat, au 31 décembre 1998, compte **208.000 agents non titulaires** sur 2.247.000 agents, soit une proportion de 9,2 %.

La fonction publique territoriale comptait, au 31 décembre 1997, **325.000 agents non titulaires** (hors assistantes maternelles) sur 1.350.000 agents, soit une proportion de 24 %.

Enfin, la fonction publique hospitalière comptait 26.000 agents contractuels au 31 décembre 1999 (pour 849.000 agents recensés au 31 décembre 1997).

## **CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT**

### *Article premier*

#### **Concours réservés et examens professionnels dans la fonction publique de l'Etat**

Cet article vise à définir quels agents non titulaires de l'Etat bénéficieront des conditions dérogatoires de recrutement que sont les concours réservés et les examens professionnels.

#### **I.- Concours réservés aux agents non titulaires de l'Etat ou de ses établissements publics locaux d'enseignement**

Le I du présent article définit les conditions d'accès aux concours réservés aux agents non-titulaires de l'Etat ou de ses établissements publics locaux d'enseignement. Ces concours pourront être organisés pendant une durée de **cinq ans** à compter de la publication de la loi. Un **décret en conseil d'Etat** précisera les conditions d'application de ce dispositif.

### ***A. - Une procédure dérogatoire***

Le droit commun de la fonction publique de l'Etat<sup>1</sup> prévoit le recrutement de fonctionnaires par voie de concours externes (ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études) ou de concours internes (réservés aux agents ayant accompli une certaine durée de services publics).

Comme la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, le présent projet de loi tend à autoriser un recrutement par **concours, garant du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics**<sup>2</sup>, mais **dérogatoire, car réservé aux seuls agents non titulaires** exerçant déjà les fonctions auquel le concours permet d'accéder.

### ***B. - Les conditions requises***

**Quatre conditions cumulatives** sont requises pour pouvoir se présenter à l'un des concours réservés qui pourront être organisés dans les cinq années suivant la publication de la loi : être agent non titulaire, en fonctions (ou en congé), posséder les diplômes requis ou une expérience professionnelle équivalente, avoir une ancienneté d'au moins trois ans de services publics depuis huit ans. Ces conditions sont identiques dans les trois fonctions publiques (voir les articles 3 et 7 du présent projet de loi).

#### **1° Agent non titulaire de droit public, recruté pour une durée déterminée, exerçant des missions dévolues aux agents titulaires**

La première condition (1°) consiste à justifier avoir eu, pendant au moins **deux mois** au cours de la période de douze mois précédant la date du 10 juillet 2000 (date de signature du protocole d'accord), la qualité d'agent non titulaire de droit public de l'Etat ou des établissements publics locaux d'enseignement, recruté à titre temporaire et ayant exercé des missions dévolues aux agents titulaires.

La qualité d'agent contractuel de l'Etat s'acquiert en application de dispositions législatives établissant la liste des emplois concernés<sup>3</sup>, ou dans les cas suivants :

---

<sup>1</sup> Article 19 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

<sup>2</sup> Selon l'article VI de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, « tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

<sup>3</sup> Articles 3 et 5 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 : emplois supérieurs à la décision du Gouvernement, emplois des établissements publics « listés » et des autorités administratives indépendantes, etc.

- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

- pour les emplois du niveau de la catégorie A (et des autres catégories dans les représentations de l'Etat à l'étranger), lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient<sup>1</sup> ;

- lorsque des fonctions, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet ;

- pour les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires<sup>2</sup>.

#### • **Les agents exclus du dispositif**

La qualité requise d'agent de droit public ayant assuré des missions dévolues aux agents titulaires conduit à exclure deux types d'agents exerçant leurs fonctions hors du territoire national : les recrutés locaux et les coopérants civils.

Les « **recrutés locaux à l'étranger** » sont les agents contractuels recrutés sur place dans les services de l'Etat à l'étranger sur des contrats soumis au droit local.

Le second alinéa du V de l'alinéa 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations avait en effet exclu les agents recrutés locaux du bénéfice non seulement de la « jurisprudence Berkani » du Tribunal des conflits, mais aussi de la titularisation. Cette loi s'inscrit dans la lignée de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, qui excluait déjà les agents non titulaires recrutés locaux<sup>3</sup> du bénéfice des concours réservés.

Les **coopérants civils** sont les agents contractuels recrutés sur le fondement de la loi n° 72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que les emplois occupés par ces agents ne sont pas, par nature, des emplois permanents et n'entrent pas dans le champ des emplois normalement occupés par des fonctionnaires.

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

<sup>2</sup> Article 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984

<sup>3</sup> Voir le rapport n° 1 (Sénat, 1999-2000) de M. Jean-Paul Amoudry au nom de la commission des Lois.

Or, comme le souligne notre collègue Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis des crédits de l'aide au développement<sup>1</sup>, le principe de la titularisation des contractuels de l'assistance technique avait été posé par la « loi Le Pors » du 11 janvier 1984<sup>2</sup>.

La situation des coopérants civils a été récemment prise en compte par voie réglementaire : quatre décrets en date du 24 août 2000<sup>3</sup> précisent dans quelles conditions ces contractuels ont vocation à être titularisés, sur leur demande (par voie d'examen professionnel pour les catégories A et B, par intégration directe ou par inscription sur une liste d'aptitude établie en fonction de la valeur professionnelle des candidats pour la catégorie C).

#### • **Date à laquelle s'apprécie la qualité d'agent non titulaire**

La démarche adoptée par le présent projet de loi diffère de celle de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

En effet, les bénéficiaires de la loi Perben devaient justifier de la qualité d'agent non titulaire à la date du protocole d'accord (14 mai 1996). Une telle rédaction excluait de fait les agents qui avaient perdu la qualité d'agent contractuel, même depuis quelques jours seulement, à la date du 14 mai 1996 (sauf s'ils avaient été présents pendant une partie de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 14 mai 1996).

Au contraire, le présent projet de loi prend en compte l'ensemble des agents ayant bénéficié d'un contrat de droit public à durée déterminée, pendant au moins deux mois sur une période d'un an comprise entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000 (date du protocole d'accord). La rédaction du projet de loi n'exclut pas que ces deux mois soient accomplis de façon discontinue.

Votre commission des Lois estime que cette condition de présence de deux mois sur une période de référence d'une année ne permet pas de garantir que **le lien existant entre la personne concernée et la collectivité publique** qui l'emploie est bien établi et que celle-ci souhaite le pérenniser.

Elle vous soumet **un amendement** tendant à **porter la condition de présence de deux à quatre mois** sur la période de référence d'une année.

---

<sup>1</sup> Avis n° 92 (Sénat, 1999-2000) de Mme Paulette Brisepierre au nom de la commission des Affaires étrangères du Sénat, concernant les crédits de l'aide au développement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000.

<sup>2</sup> Selon l'article 74 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique « ont vocation à être titularisés », sur leur demande.

<sup>3</sup> Décrets n°s 2000-788, 2000-789, 2000-790 et 2000-791 du 24 août 2000 fixant les conditions exceptionnelles d'intégration de certains agents non titulaires mentionnés à l'article 74 (1°) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Cette modification ne devrait pas avoir pour effet de restreindre significativement le champ d'application des mesures de titularisation, dans la mesure où il est probable que **les agents intéressés** par la préparation des concours réservés, que les collectivités souhaiteront effectivement intégrer, **auront consacré au moins le tiers de leur activité professionnelle de l'année considérée au service public** (qu'ils aient été en fonctions ou en congé pendant ces quatre mois).

## **2° En fonctions ou en congé**

La deuxième condition (2°) pour se présenter à un concours réservé en application du présent projet de loi est d'avoir été, au cours des deux mois inclus dans la période de référence précitée (entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000), **en fonctions ou** d'avoir bénéficié d'un **congé** en application du décret pris sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984<sup>1</sup>.

Ces congés sont les suivants : congé annuel, congé pour formation (formation syndicale, formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, formation professionnelle), congés pour raison de santé (congé de maladie, congé de grave maladie, congé en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, congé de maternité ou d'adoption, congé sans traitement pour inaptitude à reprendre le service), congés non rémunérés pour raisons familiales ou personnelles, congés résultant d'une obligation légale (exercice d'un mandat électif, service national).

Cette condition est identique à celle posée par le 2° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 décembre 1996, à la différence près que la loi Perben prévoyait une date unique de référence (14 mai 1996, date de signature du protocole d'accord), tandis que le présent projet de loi prévoit une période de référence d'un an. Cette différence doit être relativisée puisqu'un candidat qui n'était plus en fonctions à la date du 14 mai 1996 mais l'avait été pendant une partie de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 14 mai 1996 était admis à se présenter au concours réservé à condition de remplir les conditions de titres ou diplômes et de durée de services à la date du 14 mai 1996<sup>2</sup>.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** afin d'éviter une confusion possible entre la période de référence d'un an pendant laquelle s'apprécie la condition de présence et la période au cours de laquelle l'agent devra avoir été en fonctions ou régulièrement en congé, portée de deux à quatre mois.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat.

<sup>2</sup> Second alinéa du 5° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

### **3° Condition de titres ou de diplômes et reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence**

La troisième condition (3°) pour bénéficier du dispositif de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique de l'Etat est de justifier des **titres ou diplômes** requis des candidats au concours **externe** d'accès au corps concerné ou, pour l'accès aux corps d'enseignement des disciplines technologiques et professionnelles, des candidats au concours interne.

La condition de diplôme s'apprécie au plus tard à **la date de nomination dans le corps**. Il s'agit d'une différence importante avec la loi Perben puisque celle-ci prenait pour « couperet » la date de clôture des inscriptions au concours.

En conséquence, les candidats qui auraient réussi le concours réservé mais n'auraient pas obtenu le diplôme requis à la date de nomination dans le corps ne pourront pas bénéficier de leur résultat aux épreuves. Cette situation s'applique déjà pour d'autres recrutements dans la fonction publique de l'Etat, notamment pour l'accès aux instituts régionaux d'administration.

Ce dispositif permet à un agent contractuel préparant un diplôme et candidat à un concours réservé dont les épreuves se tiennent avant celles du diplôme de pouvoir se présenter, la vérification de la condition de diplôme intervenant le plus tard possible.

**L'expérience professionnelle** des candidats pourra être reconnue en **équivalence des conditions de titres ou diplômes** requises pour se présenter aux concours réservés.

Il s'agit d'une innovation par rapport à la loi Perben qui s'en tenait à un dispositif beaucoup plus proche du droit commun du recrutement dans la fonction publique.

Toutefois, **certains statuts particuliers permettent déjà la reconnaissance de l'expérience professionnelle en lieu et place du diplôme<sup>1</sup>**.

Les modalités de prise en compte de la durée de l'expérience professionnelle seront fonction de la nature et du niveau des titres ou diplômes

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, le statut des professeurs de lycée professionnel. De même, le décret n° 98-1198 du 23 décembre 1998 fixant les conditions d'intégration de certaines catégories d'agents non titulaires dans des corps de fonctionnaires de la catégorie A a organisé un mécanisme de reconnaissance de l'expérience professionnelle en faveur des agents contractuels qui ne possédaient pas les titres ou diplômes requis pour accéder à un corps en qualité de titulaires.

requis et feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat (plus vraisemblablement un décret par corps).

#### **4° Condition d'ancienneté**

La quatrième et dernière condition (4°) pour se présenter aux concours réservés est de justifier d'une durée de services publics effectifs au moins égale à **trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.**

La différence par rapport à la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 est que celle-ci prévoyait une condition de durée de services au moins égale à **quatre ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.**

Cette condition de durée de services s'apprécie dans le présent projet de loi comme dans la loi Perben, à **la date de clôture des inscriptions au concours.** A ce titre, il convient de distinguer les conditions pour être admis à concourir (comme la condition d'ancienneté) des conditions pour être nommé dans le corps postulé (comme la condition de titre ou diplôme).

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette disposition supprime, pour la prise en compte de l'ancienneté, l'effet de seuil lié à l'affichage d'une date couperet, en permettant de **considérer l'ancienneté acquise lors de l'ouverture de chaque concours.** En effet, le précédent dispositif aurait écarté de nombreux agents non titulaires, recrutés trop récemment lors de la signature de l'accord mais renouvelés ensuite.

La condition d'ancienneté de trois ans ainsi définie autorise qu'un contractuel, recruté peu avant le 10 juillet 2000, remplisse, au terme du plan de résorption de l'emploi précaire, la condition d'ancienneté, y compris s'il effectue un service à temps non complet.

Il est regrettable que **le Gouvernement ne soit pas en mesure de chiffrer avec précision les effectifs d'agents contractuels de l'Etat** recrutés à durée déterminée remplissant les conditions d'ancienneté de trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.

Il est souhaitable que l'enquête prévue au point 1.2.1. du protocole d'accord du 10 juillet 2000, tendant à dresser un état des lieux exhaustif dans chaque ministère, aboutisse effectivement avant la fin de l'année 2000.

#### ***C. - Brève comparaison avec la loi Perben***

Les conditions d'accès aux concours réservés dans les trois fonctions publiques sont assouplies par rapport à la loi Perben du 16 décembre 1996 :

	<b>Loi Perben</b>	<b>Projet de loi</b>
<b>Agents concernés</b>	<p>Agents non titulaires de l'Etat ou de ses établissements d'enseignement, recrutés à titre temporaire, assurant des missions normalement dévolues aux agents titulaires et soit exerçant des fonctions du niveau de la catégorie C, soit des fonctions d'enseignement ou d'éducation</p> <p>-----</p> <p>-</p> <p>Agents non titulaires des collectivités territoriales recrutés en application de l'article 3 de la loi n° 84-53</p> <p>-----</p> <p>-</p> <p>Agents contractuels de droit public recrutés à titre temporaire par les établissements publics de santé</p>	<p>Agents non titulaires de droit public, recrutés pour une durée déterminée, exerçant des fonctions dévolues aux agents non titulaires</p>
<b>Corps ou cadres d'emplois concernés</b>	Corps de catégorie C et quelques corps de catégorie B	Corps de catégorie C, B et quelques corps de catégorie A
<b>Condition de présence</b>	Justifier de la qualité d'agent non titulaire à la date du 14 mai 1996 ou, à titre dérogatoire, pendant une partie de la période comprise entre 1er janvier et le 14 mai 1996	Présence de deux mois sur la période d'un an comprise entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000
<b>Situation de l'agent</b>	en fonction ou en congé au 14 mai 1996	en fonctions ou en congé pendant la période de deux mois précitée
<b>Conditions de titres ou diplômes</b>	Justifier des titres ou diplômes requis des candidats aux concours externes, au plus à la date de clôture des inscriptions au concours	Justifier des titres ou diplômes requis des candidats aux concours externes, au plus tard à la date de nomination dans le corps
	-	L'expérience professionnelle pourra être reconnue en équivalence des conditions de titres ou diplômes
<b>Conditions d'ancienneté</b>	Durée de services publics effectifs au moins égale à quatre ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années	Durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années

## **II.- Concours réservés aux agents non titulaires des établissements publics administratifs de l'Etat et des établissements d'enseignement à l'étranger**

Le II du présent article définit les conditions requises pour bénéficier des concours réservés aux agents non titulaires des établissements publics de l'Etat autres que les établissements publics locaux d'enseignement et que ceux à caractère industriel ou commercial<sup>1</sup>, et aux agents non titulaires des établissements d'enseignement relevant de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger<sup>2</sup>. Ces catégories d'agents étaient déjà visés par la loi Perben.

Ces concours réservés, comme ceux du I du présent article, pourront être ouverts pendant une durée maximale de **cinq ans** à compter de la date de publication de la loi.

Les **conditions requises** sont identiques à celles du I :

- avoir eu la qualité d'agent non titulaire de droit public pendant la période de référence (deux mois au moins entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000), avoir été recruté pour une durée déterminée et avoir exercé des missions dévolues aux agents titulaires ;

- avoir été en fonctions ou en congé pendant ces deux mois ;

- remplir la condition de titres ou diplômes ou avoir l'expérience professionnelle équivalente ;

- remplir la condition d'ancienneté (trois ans d'équivalent temps plein de services publics effectifs au cours des huit dernières années).

Les fonctions exercées par les intéressés doivent correspondre à des emplois autres que les emplois permanents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat qui ne sont pas soumis à l'obligation de recruter des fonctionnaires (article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces établissements sont mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Ces établissements figurent sur la liste prévue à l'article 3 de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

<sup>3</sup> Article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des

Il s'agit d'exclure du champ d'application du projet de loi les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ; les emplois de certains établissements publics figurant sur une liste spéciale en raison du caractère particulier de leurs missions<sup>1</sup> ; les emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'Etat dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission<sup>2</sup> ; les emplois des centres hospitaliers et universitaires occupés par des personnels médicaux et scientifiques ; les emplois occupés par du personnel affilié à certains régimes de retraite ; les emplois occupés par des maîtres d'internat et surveillants d'externat des établissements d'enseignement.<sup>3</sup>

De même, les fonctions exercées par les intéressés ne doivent pas correspondre à des emplois prévus par une disposition législative excluant l'application du principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

### **III.- Corps dans lesquels pourront être ouverts des concours réservés et examens professionnels**

Le III du présent article détermine les corps de fonctionnaires dont l'accès pourra être ouvert aux non titulaires par voie de concours réservé.

#### **1° Corps pour lesquels existe un concours externe**

Les concours réservés seront organisés pour l'accès à des corps de fonctionnaires dont les statuts particuliers prévoient un recrutement par la voie externe.

En fait, l'immense majorité des corps de fonctionnaires de l'Etat prévoient un recrutement externe. Seuls certains corps dits « de débouché » sont réservés au recrutement interne<sup>4</sup> ; par ailleurs, les corps mis en extinction ne prévoient eux non plus aucun recrutement externe (et parfois aucun recrutement interne non plus)<sup>5</sup>.

---

*fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut ».*

<sup>1</sup> Cette liste est fixée par le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984. Il s'agit par exemple de certains établissements à caractère social (ANPE, CNAM, CNAV, CNAF...), culturel (Grand Louvre, Opéra Bastille, Bibliothèque nationale de France...), économique (INC, IGN, Office national de la Chasse...) ou encore de certains établissements d'enseignement supérieur (École polytechnique, École nationale supérieure des mines...).

<sup>2</sup> Ces institutions administratives spécialisées sont listées dans le décret n° 84-455 du 14 juin 1984 : CNIL, COB, Conseil de la concurrence, Médiateur de la République, etc.

<sup>3</sup> Article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

<sup>4</sup> Exemples de corps « de débouché » : inspecteurs de l'Education nationale, inspecteurs principaux de la jeunesse et des sports, conseillers techniques de service social...

<sup>5</sup> Exemples de corps en extinction : techniciens de la défense, adjoints d'enseignement, instituteurs...

Toutefois, les corps de **catégorie A** ouverts au recrutement par concours réservés sont des corps mentionnés à l'article 80 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, c'est-à-dire les corps au profit desquels interviennent des mesures statutaires prévues par le protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des rémunérations et des classifications (dit « protocole Durafour »).

Cette rédaction **exclut les corps de l'encadrement supérieur** (corps issus des grandes écoles ou accédant en 1990 aux groupes de rémunération hors échelle).

## **2° Examens professionnels pour l'accès à la catégorie C**

Les candidats remplissant les conditions fixées au I du présent article pourront avoir accès aux corps de fonctionnaires de l'Etat classés dans la **catégorie C**<sup>1</sup> par la voie d'**examens professionnels**.

Cette possibilité d'intégration par voie d'examen professionnel, en lieu et place du concours réservé, sera ouverte pour une durée de **cinq ans**. Les modalités en seront déterminées par **décret en Conseil d'Etat**. Par ailleurs, il convient de noter que l'article 12 du présent projet de loi autorise aussi le recrutement sans concours dans les corps de fonctionnaires de catégorie C où les rémunérations sont les plus faibles.

## **3° Intégration dans une catégorie d'un niveau au plus égal à celui des fonctions exercées**

Les candidats ne peuvent concourir que pour l'accès aux corps de niveau de catégorie au plus égal à celui des missions qu'ils exercent ou ont exercé<sup>2</sup>. Cette règle s'applique aussi bien aux concours réservés qu'aux examens professionnels.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 1<sup>er</sup> **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 29 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une des catégories.

<sup>2</sup> Ces missions sont celles définies par les statuts particuliers des corps concernés. Les fonctions visées sont celles qui ont été exercées pendant au moins trois ans au cours des huit dernières années.

*Article 2*

**Recrutement par voie d'examen professionnel des enseignants non titulaires visés par la loi Perben**

Cet article tend à intégrer, par voie d'examen professionnel, les enseignants non-titulaires qui remplissaient les conditions fixées par la loi Perben du 16 décembre 1996 mais n'ont pas été titularisés depuis.

Dans le rapport public particulier daté de décembre 1999 et consacré à la fonction publique de l'Etat, la Cour des comptes rappelle que le nombre des maîtres auxiliaires et conseillers d'orientation intérimaires a fortement augmenté dans la deuxième moitié des années 1980 mais qu'un important effort avait été fait, notamment en direction des maîtres auxiliaires, pour leur permettre d'accéder en plus grand nombre aux concours de recrutement de l'enseignement secondaire ; **le nombre d'auxiliaires a été réduit de 50 % en sept ans pour atteindre 22.200 en 1998.**

Cet article vise les enseignants non titulaires qui n'avaient pu se présenter aux concours réservés faute de vacances disponibles, sans pour autant avoir démérité puisque leur contrat était régulièrement renouvelé.

Il s'agit des agents non titulaires de l'Etat ou de ses établissements d'enseignement publics ou des établissements d'enseignement français à l'étranger, qui exerçaient :

- des **fonctions d'enseignement ou d'éducation** en qualité de **maître auxiliaire** dans un établissement d'enseignement public du second degré ou dans un établissement ou un service de la jeunesse et des sports, ou d'agent non titulaire chargé d'enseignement du second degré dans un établissement d'enseignement français à l'étranger ; ou en qualité d'agent contractuel dans un établissement d'enseignement agricole de même niveau ;

- des fonctions d'information ou d'orientation en qualité d'agent non titulaire dans les services d'information et d'orientation relevant du ministre chargé de l'éducation. Sont exclus les agents qui exerçaient des fonctions du niveau de la catégorie C.

Ces conditions ne s'apprécient pas à la date du 14 mai 1996, mais à **la date du 16 décembre 2000<sup>1</sup>**, c'est à dire la date à laquelle prend fin le dispositif mis en place par la loi Perben.

Ainsi, ces agents devront justifier au 16 décembre 2000 de la qualité d'agent non titulaire, être à cette date en fonctions ou bénéficier d'un congé,

---

<sup>1</sup> Le 16 décembre 2000 correspond au quatrième anniversaire de la date de promulgation de la loi Perben, sa date de publication étant le 17 décembre 1996.

exercer à cette même date des fonctions d'enseignant, justifier à la date de clôture des inscriptions aux concours des diplômes requis, justifier à la même date de quatre ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années. Pour les agents des établissements publics administratifs, remplir les mêmes conditions à cette même date et être rémunéré sur des crédits d'Etat.

Ces agents pourront accéder à un corps de fonctionnaires, par voie d'examen professionnel, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Les **conditions requises** supplémentaires sont celles fixées aux 1° et 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi (agent non titulaire de droit public ayant exercé, pendant au moins deux mois au cours de la période comprise entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000, des missions dévolues aux agents titulaires ; avoir été en fonctions ou avoir bénéficié d'un congé durant cette période).

Mais la **condition d'ancienneté** sera aménagée, selon un décret en Conseil d'Etat : une durée de services publics effectifs complémentaire sera en effet exigée des candidats. Il s'agit de tenir compte du fait que ces agents pourront être intégrés par la voie d'un simple examen professionnel, au lieu d'un concours réservé.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 2 **sans modification**.

## **CHAPITRE II DISPOSITIONS CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

Les conditions pour bénéficier des concours réservés sont les mêmes dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique territoriale, en particulier les conditions d'ancienneté, de services effectifs et de diplômes.

Mais des mesures spécifiques à la fonction publique territoriale sont nécessaires pour tenir compte de la relative jeunesse du statut, de la création parfois tardive des statuts particuliers et de la mise en oeuvre progressive des premiers concours d'accès aux cadres d'emplois.

Les statuts particuliers de la fonction publique territoriale (sauf ceux des sapeurs-pompiers professionnels) ont été mis en place entre 1987 et 1992 dans les filières administratives (1987), technique (1990), culturelle (1991),

sociale et médico-sociale (1992) et sportive (1992). S'y sont ajoutés les cadres d'emplois de la police municipale (1994) et de la filière animation (1997).

Le bilan des premiers concours de recrutement est d'autant moins aisé que de nombreuses autorités organisatrices de concours coexistent (CNFPT, centres de gestion, collectivités non affiliées, etc.). Certaines filières sont ainsi caractérisées par la carence durable des concours (notamment la filière culturelle).

En l'absence de concours organisés, les collectivités territoriales ont dû recruter un nombre important de contractuels pour faire face à leurs missions, amplifiées par les transferts de compétences générés par les lois de décentralisation et les transferts de charges résultant de décisions de l'Etat.

Considérant que près de la moitié des agents non titulaires occupant des emplois permanents dans les collectivités territoriales ont une ancienneté supérieure ou égale à cinq ans, le projet de loi propose une intégration directe dans la fonction publique territoriale. De plus, il tend à prendre en compte la situation des agents recrutés après 1996 mais confrontés à la carence des concours ordinaires.

Au 31 décembre 1997, la fonction publique territoriale comptait 1.350.000 agents dont 966.700 titulaires, 325.300 non titulaires et 57.900 assistantes maternelles. La majorité des agents (78 %) relèvent de la catégorie C : 767.200 titulaires et 227.800 non titulaires.

### *Article 3*

#### **Conditions communes pour bénéficier des concours réservés et de l'intégration directe dans la fonction publique territoriale**

Cet article définit les conditions générales devant être remplies par les agents non titulaires de la fonction publique territoriale pour bénéficier des possibilités, ouvertes pour une durée maximale de cinq ans, d'intégration directe ou de recrutement par voie de concours réservé.

Il renvoie au décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions dans lesquelles ces contractuels seront nommés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale.

Ce décret pourrait être proche, dans sa structure, du décret n° 96-1233 du 27 décembre 1996 pris pour l'application du titre II de la loi Perben.

### ***A. - Une procédure dérogatoire***

Le droit commun de la fonction publique territoriale<sup>1</sup> prévoit le recrutement de fonctionnaires par voie de concours externes (ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études) et de concours internes (réservés aux agents ayant accompli une certaine durée de services publics).

Par dérogation au droit commun du recrutement dans la fonction publique, le présent projet de loi permet la nomination dans un cadre d'emplois des agents contractuels des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant qui exercent des fonctions correspondant à celles définies par les statuts particuliers des cadres d'emplois. Deux voies sont proposées : le concours réservé, dans la lignée de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, et l'intégration directe, qui constitue une innovation du présent projet de loi.

### ***B. - Les conditions requises sont comparables à celles applicables dans la fonction publique de l'Etat***

Les **quatre conditions** cumulatives pour bénéficier des dispositions sur l'intégration directe (article 4 du présent projet de loi) et des concours réservés (article 5 du projet de loi) dans la fonction publique territoriale sont quasiment identiques à celles requises dans la fonction publique de l'Etat.

#### **1° Agent contractuel recruté pour une durée déterminée et exerçant des fonctions dévolues à des titulaires**

Les agents devront justifier avoir eu, pendant au moins deux mois entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000, la qualité d'agent non titulaire recruté pour une durée déterminée en application de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, c'est-à-dire :

- agents non titulaires occupant des emplois permanents pour assurer le **remplacement momentané de titulaires** autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux ;

- agents non titulaires occupant des emplois permanents pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la **vacance d'un emploi** qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions fixées par le statut ;

---

<sup>1</sup> Article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- agents non titulaires exerçant des fonctions correspondant à un **besoin saisonnier** pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois ;

- agents non titulaires recrutés, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, sur des contrats pour faire face à un **besoin occasionnel** ;

- agents contractuels occupant des emplois permanents dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'Etat ;

- agents recrutés sur des contrats à durée déterminée, renouvelés par reconduction expresse, pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet (maximum 31 heures 30 par semaine) dans les communes de moins de 2.000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil.

Le recrutement sur la base de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 permet d'exclure les agents recrutés sur des emplois fonctionnels en application de l'article 47 de cette même loi.

La date à laquelle s'apprécie la qualité d'agent non titulaire est beaucoup plus large que dans la loi Perben qui ne prévoyait qu'une seule date de référence (14 mai 1996)<sup>1</sup>.

Par coordination avec la solution adoptée dans la fonction publique de l'Etat, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** tendant à **porter la condition de présence de deux à quatre mois** au cours de l'année de référence.

## **2° En fonctions ou en congé**

La deuxième condition (2°) consiste à avoir été, durant les deux mois au cours de la période allant du 10 juillet 1999 au 10 juillet 2000, en fonctions ou d'avoir bénéficié d'un congé prévu par le décret pris pour l'application de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, c'est-à-dire le décret n° 88-145 du 2 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Comme dans la fonction publique de l'Etat, cette différence doit être nuancée puisque les candidats qui ont été en fonctions pendant une partie de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 14 mai 1996 ont été admis à se présenter aux concours réservés, lorsqu'ils remplissaient les conditions de titres ou diplômes et de durée de services à la date du 14 mai 1996.

<sup>2</sup> Les congés ainsi visés sont les congés annuels ; les congés non rémunérés accordés en vue de favoriser la formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse ; les congés pour formation

### **3° Conditions de titres ou diplômes et reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence**

La troisième condition (3°) pour bénéficier de l'intégration directe dans la fonction publique territoriale ou des concours réservés est de justifier des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au cadre d'emplois concerné.

La date à laquelle s'apprécie la condition de titres ou de diplômes diffère selon la modalité d'intégration :

- les agents qui pourront accéder par voie d'intégration directe devront justifier des titres ou diplômes requis au plus tard **à la date de la proposition de nomination** dans le cadre d'emplois ;

- les agents qui voudront accéder par voie de concours réservé devront justifier des titres ou diplômes requis au plus tard **à la date de la clôture des inscriptions au concours réservé**<sup>1</sup> (à l'image de ce que prévoyait la loi Perben).

**L'expérience professionnelle** des intéressés pourra être reconnue **en équivalence des conditions de titres ou diplômes** requises pour se présenter aux concours. Un décret en Conseil d'Etat précisera la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des titres ou diplômes requis. La prise en compte de l'expérience professionnelle constitue une innovation par rapport à la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

### **4° Condition d'ancienneté**

La quatrième et dernière condition (4°) pour bénéficier du dispositif de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique territoriale est de justifier d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.

Comme dans la fonction publique de l'Etat, la loi Perben du 16 décembre 1996 prévoyait une condition d'ancienneté de quatre ans sur une période de référence de huit années.

Là encore, la date à laquelle s'apprécie la condition d'ancienneté diffère selon la modalité d'intégration concernée : au plus tard à la date de la

---

*syndicale ou formation professionnelle ; les congés de maladie et de grave maladie ; les congés en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ; les congés de maternité ou d'adoption ; le congé sans traitement pour inaptitude ; les congés non rémunérés pour raisons familiales ou personnelles ; les absences résultant d'une obligation légale.*

<sup>1</sup> Dans la fonction publique de l'État (article 1<sup>er</sup> du projet de loi), la condition de diplôme doit être remplie à la date de nomination dans le corps.

proposition de nomination dans le cadre d'emplois en cas d'intégration directe ; au plus tard à la date de la clôture des inscriptions en cas de concours réservé.

### *C. - Prise en compte du travail à temps non complet*

Pour l'appréciation de la condition d'ancienneté (4° du présent article), les périodes de travail à temps non complet seront assimilées :

- à des périodes à temps plein si le travail à temps non complet correspondait à une durée supérieure ou égale au mi-temps ;
- aux trois quarts du temps plein dans le cas inverse.

En l'état actuel du droit, l'ancienneté des fonctionnaires à temps non complet est calculée de façon à tenir compte du temps de service effectivement accompli :

- pour l'avancement d'échelon, l'ancienneté de service est prise en compte pour sa durée totale ;

- pour l'avancement de grade et la promotion interne, l'ancienneté de service est prise en compte pour sa durée totale à condition que la durée de service dans l'emploi concerné soit au moins égale au mi-temps ;

- dans les autres cas, l'ancienneté de service est calculée en fonction du temps de service effectivement accompli, **compte tenu du nombre d'heures de service hebdomadaire affecté à l'emploi<sup>1</sup>** ;

- lors de l'intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, les années de services effectuées dans les emplois dont le fonctionnaire est titulaire à la date de son intégration sont considérées comme services effectifs accomplis dans le grade d'intégration **au prorata du temps de service effectivement accompli**.

Toutefois, la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 retenait déjà, comme le propose le présent article, un système **plus avantageux que l'application d'une stricte proportionnalité** (assimilation au temps plein et aux trois quarts du temps plein)<sup>2</sup>.

### *D. - Cadres d'emplois concernés*

---

<sup>1</sup> Article 13 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991.

<sup>2</sup> 5° de l'article 6 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

Dans la fonction publique territoriale, les cadres d'emplois ou, le cas échéant, les grades ou spécialités concernés par la résorption de l'emploi précaire par voie d'intégration directe ou par voie de concours réservé sont :

- ceux au profit desquels sont intervenues des mesures statutaires prévues par le protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques ;

- ceux relevant des dispositions de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, c'est-à-dire les **35 cadres d'emplois** figurant en annexe du décret n° 96-1234 du 27 décembre 1996.

Tous les cadres d'emplois, de catégorie A, B et C, sont visés, sauf les cadres relevant du « A supérieur », dont les grilles de rémunération atteignent la hors-échelle. Toutefois, les cadres d'emplois de catégorie A déjà visés par la loi du 16 décembre 1996 demeurent éligibles.

Pour plus de précision, les cadres d'emplois, spécialités ou grades concernés par le dispositif de résorption de l'emploi précaire devraient être :

- dans la filière administrative, certains rédacteurs, secrétaires de mairie, adjoints administratifs, agents administratifs ;

- dans la filière technique, certains ingénieurs, techniciens, contrôleurs de travaux, agents de maîtrise, agents techniques, gardiens d'immeuble ;

- dans la filière culturelle : certains conservateurs de bibliothèques ; conservateurs du patrimoine ; attachés de conservation du patrimoine ; bibliothécaires ; assistants (qualifiés ou non) de conservation du patrimoine et des bibliothèques ; directeurs d'établissement, professeurs, assistants (spécialisés ou non) d'enseignement artistique ; agents (qualifiés ou non) du patrimoine ;

- dans la filière sportive : conseillers, éducateurs et opérateurs des activités physiques et sportives ;

- dans la filière médico-sociale : les médecins, biologistes, vétérinaires, pharmaciens, psychologues, sages-femmes, puéricultrices, infirmiers, assistants sociaux éducatifs, rééducateurs, assistants médico-techniques, éducateurs de jeunes enfants, moniteurs-éducateurs, auxiliaires de soins, auxiliaires de puériculture, agents spécialisés des écoles maternelles, agents sociaux ;

- dans la filière animation, les animateurs et adjoints d'animation.

Ces cadres d'emplois comptaient 140.700 agents non titulaires au 31 décembre 1997.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

#### *Article 4*

### **Intégration directe des agents contractuels dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale**

Cet article tend à prévoir la possibilité d'intégration directe en tant que fonctionnaires titulaires des agents contractuels qui, soit n'ont pu bénéficier de concours lors de la période de construction statutaire, soit n'ont pu bénéficier d'une nomination après leur réussite à un concours réservé.

L'intégration directe est une titularisation « **sur place et sur titres** » sans changement d'affectation, à l'initiative de l'employeur local, qui n'est pas tenu de la proposer. Elle ne peut donc concerner que l'agent qui, au moment où l'intégration lui est proposée, est employé par la même collectivité que celle qui l'avait recruté lors de la conclusion du contrat, date à laquelle la carence des concours était constatée. En d'autres termes, elle ne s'applique pas aux agents qui auraient changé de collectivité locale entre temps.

#### **1° Emploi précaire lié à la construction statutaire**

Les agents susceptibles de bénéficier de l'intégration directe sont tout d'abord ceux qui remplissent les conditions énumérées à l'article 3 du présent projet de loi et qui ont été **recrutés après le 27 janvier 1984**, c'est-à-dire après la promulgation du nouveau statut régissant la fonction publique territoriale, **mais avant la date d'ouverture du premier concours** d'accès au cadre d'emplois concerné organisé dans le ressort de l'autorité organisatrice dont ils relèvent.

En effet, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, les tout premiers concours d'accès aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale n'ont été mis en œuvre qu'en 1988. Les recrutements liés à la période d'attente de la construction statutaire ont donc été effectués hors du cadre statutaire.

Pour donner une idée du nombre d'agents concernés, il convient de relever que près de 40 % des agents non-titulaires occupant un emploi permanent des collectivités territoriales au 31 décembre 1997 avaient une ancienneté de cinq à dix ans et que 8 % avaient une ancienneté supérieure à dix ans (donc avaient été recrutés avant 1987).

## **2° Emploi précaire non résorbé par la loi Perben**

La seconde catégorie d'agents susceptibles de bénéficier de l'intégration directe est celle des agents qui relevaient déjà de la loi Perben mais se trouvent encore en fonctions en 2000, sans avoir pu bénéficier d'une nomination après la réussite à un concours réservé<sup>1</sup>.

Il s'agit des agents recrutés avant le 14 mai 1996 lorsque, à la date de leur recrutement, les fonctions qu'ils exerçaient correspondaient à celles définies par le statut particulier d'un cadre d'emplois pour lequel **un seul concours** a été organisé dans le ressort géographique de l'autorité organisatrice dont ils relèvent (quelle que soit l'autorité organisatrice du concours).

## **3° Délai d'un an pour choisir l'intégration directe**

Les agents visés par le présent article pourront accéder par voie d'intégration directe au cadre d'emplois dont les fonctions correspondent à celles au titre desquelles ils ont été recrutés et qu'ils ont exercées pendant au moins trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années, dans la collectivité ou l'établissement dans lequel ils sont affectés.

Ces agents disposent d'un **délai de douze mois** à compter de la notification de la proposition de nomination qui leur est faite pour se prononcer sur celle-ci. Ce délai long se justifie par le fait qu'en cas de refus de l'agent, celui-ci sera réputé avoir renoncé définitivement à son intégration directe.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** rédactionnel au 2°.

Elle vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié**.

### *Article 5*

#### **Concours réservés aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale**

Cet article permet aux agents non titulaires qui remplissent les conditions communes définies à l'article 3 du présent projet de loi mais ne relèvent pas du champ des mesures d'intégration directe, de se présenter à des concours réservés comparables à ceux ouverts par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

---

<sup>1</sup> Soit qu'ils n'aient pas passé de concours réservé, soit qu'ils aient été lauréats, inscrits sur la liste d'aptitude mais non titularisés dans le délai de deux ans.

Les agents concernés ont été **recrutés après le 14 mai 1996** et exercent, à la date de leur recrutement, des fonctions qui correspondent à celles définies par les statuts particuliers des cadres d'emplois pour lesquels **un seul concours** a été organisé dans le ressort de l'autorité organisatrice dont ils relèvent.

Le deuxième alinéa du présent article précise que les intéressés doivent avoir exercé les fonctions définies ci-dessus pendant une durée d'au moins trois ans au cours des huit dernières années.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** rédactionnel afin de faire référence à la condition prévue au 4° de l'article 3 du présent projet de loi.

Conformément au droit commun de la fonction publique territoriale, les lauréats des concours réservés sont inscrits par ordre alphabétique sur des **listes d'aptitude** qui permettent un recrutement dans un délai de **deux ans**.

Ces dispositions sont quasiment identiques à celles de l'article 7 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, qui reproduisent les dispositions de droit commun (article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : les concours réservés donnent lieu à l'établissement de listes d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury ; **l'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement**. En effet, celui-ci reste subordonné à la nomination par une collectivité territoriale dans un emploi déclaré vacant.

Tout candidat déclaré apte depuis moins de deux ans peut être nommé dans un des cadres d'emplois auxquels le concours réservé donne accès. Le décompte de cette période de deux ans est suspendu, le cas échéant, durant l'accomplissement des obligations du service national ou en cas de congé parental ou de maternité<sup>1</sup>.

Votre commission des Lois vous soumet, pour des raisons formelles, **un amendement** de suppression du dernier alinéa du présent article, afin d'en transférer les dispositions sous un article additionnel.

Elle vous propose d'adopter l'article 5 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

*Article additionnel après l'article 5*

**Conditions de nomination et de classement des agents  
intégrés directement ou lauréats d'un concours réservé**

Votre commission des Lois vous propose **un amendement tendant à insérer un article additionnel** après l'article 5 qui reproduit les dispositions du dernier alinéa de l'article 5.

En effet, ces dispositions concernent aussi bien les agents bénéficiant d'une intégration directe (article 4 du présent projet de loi) que ceux qui ont réussi un concours réservé (article 5). Pour des raisons de cohérence, il paraît utile de les disjoindre de l'article 5 pour les mettre en facteur commun.

Il s'agit de préciser que les **conditions de nomination et de classement** dans leur cadre d'emplois des agents bénéficiaires des mesures d'intégration directe ou lauréats des concours réservés sont **celles qui s'appliquent aux lauréats des concours internes**.

Les conditions applicables aux lauréats des concours internes sont décrites aux articles 39 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. En particulier, la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale est de la **compétence exclusive de l'autorité territoriale**. La nomination à un grade de la fonction publique territoriale présente un caractère **conditionnel**.

La titularisation peut être prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier. Toutefois, le présent projet de loi prévoit que des dispositions particulières concernant la durée des stages pourront être instituées par décret en Conseil d'Etat. Comme le décret du 27 décembre 1996 pris pour l'application de la loi Perben, ce décret pourrait prévoir que cette durée de stage soit égale à la moitié de la durée des stages de droit commun.

*Article 6*

**Agents contractuels des administrations parisiennes**

Cet article vise à adapter le dispositif de résorption de l'emploi précaire aux agents non titulaires des administrations parisiennes. Il reproduit les dispositions de l'article 11 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

Les agents de la commune et du département de Paris ainsi que de leurs établissements publics sont régis par l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes. Ces textes dérogent en partie à la loi statutaire du 26 janvier 1984.

Le présent article renvoie au décret en Conseil d'Etat la fixation des adaptations nécessaires. En effet, le statut des personnels des administrations parisiennes, qui emprunte certaines dispositions au statut de la fonction publique territoriale et d'autres à celui de la fonction publique de l'Etat, contient aussi des dispositions spécifiques. Enfin, certains emplois des administrations parisiennes sont équivalents à ceux de la fonction publique hospitalière. Le renvoi au décret en Conseil d'Etat est usuel s'agissant des adaptations nécessaires à la prise en compte des spécificités des administrations parisiennes.

Toutefois, il ne saurait être question pour le législateur de confier cette compétence au pouvoir réglementaire sans **interroger au préalable le Gouvernement** sur la nature des adaptations envisagées. Celles-ci auront en effet un impact non négligeable sur la situation des personnels concernés. A titre d'exemple, la possibilité d'intégration directe, prévue par l'article 4 du présent projet de loi pour la seule fonction publique territoriale, sera-t-elle étendue à Paris ?

Sous réserve des précisions apportées par le Gouvernement en séance publique, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 6 **sans modification**.

### **CHAPITRE III DISPOSITIONS CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE**

#### *Article 7*

#### **Concours et examens professionnels réservés aux agents non titulaires de la fonction publique hospitalière**

Cet article tend à autoriser l'organisation de concours ou examens professionnels réservés aux agents non titulaires de la fonction publique hospitalière, à l'image de ce qui est proposé pour les fonctions publiques de l'Etat et territoriale.

Ces concours et examens professionnels réservés pourront être ouverts pendant une durée maximale de **cinq ans** à compter de la date de publication de la loi. Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'ouverture de ces concours et examens.

Les établissements publics de santé rémunéraient **26.000 agents contractuels** au 31 décembre 1999.

### ***A. - Une procédure dérogatoire***

Le droit commun du recrutement dans la fonction publique hospitalière<sup>1</sup> prévoit des concours externes et des concours internes. La promotion interne peut se faire par voie d'examen professionnel<sup>2</sup>. Comme les articles 8 à 10 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, le présent article prévoit un recrutement dérogatoire pour une durée limitée.

### ***B. - Des conditions identiques à celles requises dans les deux autres fonctions publiques***

Les agents concernés devront remplir les quatre conditions cumulatives déjà exposées pour les agents de l'Etat et territoriaux.

#### **1° Agent bénéficiant d'un contrat de droit public à durée déterminée et assurant des missions dévolues aux fonctionnaires titulaires**

Les agents concernés devront avoir eu, pendant au moins deux mois entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000, la qualité d'agent non titulaire de droit public des établissements hospitaliers<sup>3</sup>, avoir été recrutés à titre temporaire et avoir assuré des missions dévolues aux agents titulaires.

Par coordination avec la solution retenue pour les fonctions publiques de l'Etat et territoriale, votre commission des Lois vous propose **un amendement** tendant à porter la condition de présence de deux à quatre mois au cours de l'année de référence.

#### **2° En congé ou en fonctions**

La deuxième condition (2°) pour bénéficier du plan de résorption de l'emploi précaire est d'avoir été en fonctions durant deux mois sur l'année de référence ou d'avoir bénéficié d'un congé en application du décret pris sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, c'est à dire le décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements hospitaliers<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

<sup>2</sup> Article 35 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

<sup>3</sup> Les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 sont les établissements publics de santé et syndicats interhospitaliers ; les hospices publics ; les maisons de retraite publiques ; les établissements publics ou à caractère public accueillant des enfants ou des personnes handicapées ; les centres d'hébergement ou de réadaptation sociale ; le centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre.

<sup>4</sup> Ces congés sont les congés annuels, les congés pour formation (syndicale, de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, professionnelle) ; les congés pour raison de santé, de maternité, d'adoption, d'accident du travail ou maladie professionnelle ; les congés non

### **3° Condition de titres ou diplômes et reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence**

La troisième condition (3°) est de justifier des titres ou diplômes requis des candidats au concours ou examen professionnel externe<sup>1</sup> d'accès au corps concerné.

Cette condition était déjà prévue par le 4° de l'article 4 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996. Toutefois, la date à laquelle s'apprécie la condition de diplôme est différente : date de clôture des inscriptions au concours selon la loi Perben, **date de nomination dans le corps** selon le présent article.

Comme dans les deux autres fonctions publiques, le présent projet de loi prévoit de plus la **reconnaissance de l'expérience professionnelle** des candidats aux concours réservés, **en équivalence** des conditions de titres ou diplômes requises, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

### **4° Condition de durée des services publics**

Comme dans les deux autres fonctions publiques, les agents contractuels hospitaliers devront justifier d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours de huit dernières années. Cette condition d'ancienneté s'apprécie au plus tard à la **date de clôture des inscriptions** au concours ou à l'examen professionnel.

### ***C. - Corps concernés par les concours et examens professionnels réservés***

Les concours ou examens professionnels réservés pourront être organisés pour l'accès à des corps de fonctionnaires hospitaliers dont les statuts particuliers prévoient un recrutement par la voie externe. Ces corps sont largement majoritaires<sup>2</sup>.

Le présent article précise que les examens professionnels réservés ne peuvent être organisés que pour les corps dont les statuts particuliers prévoient un recrutement externe par examen professionnel.

---

*rémunérés pour raisons familiales ou personnelles ; les congés résultant d'une obligation légale.*

<sup>1</sup> *Les corps dont le recrutement est organisé par examen professionnel externe sont ceux des agents des services hospitaliers qualifiés (ASHQ) ; agents administratifs ; agents d'entretien ; conducteurs d'automobile ; conducteurs ambulanciers ; agents de désinfection.*

<sup>2</sup> *Les corps dont le recrutement est exclusivement interne (concours accessibles aux seuls fonctionnaires) sont, dans la catégorie A, les infirmiers généraux, directeurs d'écoles paramédicales, surveillants-chefs des services médicaux, de rééducation et médico-techniques, chefs de bureau. Pour la catégorie C, les agents-chefs, les contremaîtres, les agents techniques d'entretien, les agents d'amphithéâtre.*

### ***D. - Intégration dans une catégorie inférieure ou égale***

Les candidats ne pourront se présenter qu'aux concours ou examens professionnels donnant accès aux corps de fonctionnaires dont les missions (définies par les statuts particuliers) relèvent d'un niveau de catégorie au plus égal à celui des fonctions qu'ils ont exercées pendant une durée de trois ans au cours des huit dernières années.

La loi Perben prévoyait déjà que l'intégration des agents non titulaires par voie du concours ne pouvait s'effectuer que dans un corps de même niveau de catégorie.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** rédactionnel faisant référence à la condition d'ancienneté telle que définie par le 4° du présent article.

Elle vous propose d'adopter l'article 7 **ainsi modifié**.

### *Article 8*

#### **Liste d'aptitude**

Cet article a un double objet. Il précise la durée de validité (un an) de la liste d'aptitude issue des concours ou examens professionnels réservés et renvoie au décret en Conseil d'État les conditions d'application.

#### **I.- Etablissement d'une liste d'aptitude valable un an**

La procédure de droit commun dans la fonction publique hospitalière<sup>1</sup> veut que chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant **par ordre de mérite** les candidats déclarés aptes par le jury.

Le I du présent article prévoit une procédure dérogatoire : les concours ou examens professionnels réservés donneront lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude valable un an, classant **par ordre alphabétique** les candidats déclarés admis par le jury. Les candidats inscrits sur cette liste seront recrutés par les établissements qui auront offert un poste au concours ou à l'examen professionnel.

Une telle procédure dérogatoire n'est pas inédite dans la fonction publique hospitalière puisque le concours organisé pour le recrutement des infirmiers généraux a pu donner lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude

---

<sup>1</sup> Deuxième alinéa de l'article 31 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury et valable deux ans<sup>1</sup>.

L'établissement d'une liste par ordre alphabétique permet à un candidat reçu au concours à n'importe quel rang d'être recruté par l'établissement dans lequel il travaillait sous contrat. Il est conforme à l'autonomie de gestion dont disposent les directeurs d'établissement en matière de recrutement.

## **II.- Décret en Conseil d'Etat**

Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 7 du présent projet de loi fixera la liste des corps de la fonction publique hospitalière pour lesquels les concours ou examens professionnels réservés pourront être ouverts, par dérogation à la disposition selon laquelle l'autorité investie du pouvoir de nomination peut pourvoir les emplois vacants soit par la procédure de changement d'établissement, soit par détachement<sup>2</sup>. Il déterminera également les conditions d'organisation de ces concours ou examens professionnels réservés et la nature des épreuves.

Le II du présent article a une rédaction identique à celle de l'article 10 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996. Dans la fonction publique hospitalière, les corps dans lesquels ont pu être organisés des concours réservés s'élevaient à vingt-quatre dans la catégorie B (dont les infirmiers, certains personnels de rééducation et personnels socio-éducatifs) et quatorze dans la catégorie C (dont les aides-soignants, les agents administratifs et les agents d'entretien)<sup>3</sup>. Aux corps déjà mentionnés dans le décret d'application de la loi Perben vont s'ajouter les corps pour lesquels le mode de recrutement externe est la voie de l'examen professionnel et des corps de catégorie A.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 8 **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Article 32-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, issu de la rédaction de l'article 23 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

<sup>2</sup> Deuxième alinéa de l'article 36 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

<sup>3</sup> Décret n° 97-436 du 25 avril 1997 relatif à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique hospitalière, pris pour l'application du chapitre III du titre Ier de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

## **TITRE II**

### **DISPOSITIONS RELATIVES**

### **À LA MODERNISATION DU RECRUTEMENT**

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, en raison d'une connaissance insuffisante de la réalité des effectifs et d'une maîtrise également insuffisante de la prévision, les administrations ne sont pas en mesure d'anticiper les évolutions nécessaires, compte tenu notamment des délais de la formation des fonctionnaires à recruter.

Le titre II du présent projet de loi, tendant à une meilleure gestion de l'emploi public et à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, correspond au second volet du protocole d'accord du 10 juillet 2000.

Contrairement au titre Ier qui ne prévoit que des mesures temporaires (pour une durée maximale de cinq ans), le titre II contient des dispositions pérennes ayant vocation à améliorer durablement le recrutement dans les trois fonctions publiques.

Il tend à modifier certaines dispositions relatives à la gestion des personnels contractuels, adapter certaines procédures de recrutement pour accentuer l'ouverture des concours et faciliter la déconcentration de leur organisation.

Ces dispositions législatives sont accompagnées d'un volet réglementaire tendant à simplifier les procédures, raccourcir les délais dans l'organisation des concours et mieux utiliser les possibilités de mobilité et les listes complémentaires.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la réduction des délais d'organisation des concours pourrait résulter du développement du traitement informatique des dossiers de candidatures. S'agissant des possibilités de mobilité, il s'agit d'éviter que l'accueil d'agents en détachement ne soit préjudiciable à la promotion interne au sein des corps d'accueil. Enfin, comme le prévoit le protocole d'accord du 10 juillet 2000, un projet de décret relatif à la constitution de listes complémentaires devrait établir une règle commune de construction et d'utilisation de ces listes.

*Article 9*

(article 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)

**Limitation du recours aux agents contractuels pour les emplois permanents à temps incomplet dans la fonction publique de l'Etat**

Cet article vise à encadrer plus strictement le recours à des agents contractuels à temps incomplet dans la fonction publique de l'Etat.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, la Cour des comptes a dénoncé la pratique consistant à recruter des agents non titulaires sur des emplois à temps quasi-complet. Ces pratiques ne sont pas illégales puisque la rédaction actuelle du premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dispose que « *les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet sont assurées par des agents contractuels* », sans définir la notion de temps incomplet.

Le présent article modifie le statut des fonctionnaires de l'Etat afin **d'interdire l'emploi de contractuels pour un besoin permanent lorsque leur temps de travail excède 70 % d'un service à temps complet.**

Selon l'étude d'impact du projet de loi, les quotités supérieures (notamment celle de 80 % soit quatre jours hebdomadaires) ont vocation à être pourvues par des fonctionnaires souhaitant être employés à temps partiel.

Les agents contractuels déjà recrutés, en fonctions ou en congé à la date de publication de la loi, continueront à être employés dans les conditions prévues par leur contrat.

Le principe du recrutement des agents contractuels pour les emplois permanents à temps incomplet est donc maintenu dans la fonction publique de l'Etat, mais la définition par la loi de ce temps incomplet en limite la portée. Désormais, seuls des fonctionnaires pourront occuper les emplois permanents dont la durée de travail est supérieure à 70 % d'un service à temps complet.

La question ne se pose pas dans la fonction publique territoriale qui admet statutairement l'emploi d'agents titulaires sur des emplois permanents à temps non complet (un fonctionnaire territorial peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet si la durée de service qui en résulte n'excède pas de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet).<sup>1</sup>

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 9 **sans modification.**

*Article 10*

(article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)

**Validation des acquis professionnels, troisième concours,  
concours sur titres, déconcentration de l'organisation des concours  
dans la fonction publique de l'Etat**

Cet article a quatre objets. Il tend à modifier plusieurs dispositions régissant l'accès à la fonction publique de l'Etat, afin de valider les acquis professionnels des candidats admis à concourir, de généraliser les concours de type « troisième voie » et les concours sur titres et de déconcentrer l'organisation des concours.

Il aménage en ce sens l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, lequel dispose actuellement que les fonctionnaires de l'Etat sont recrutés par voie de concours externe ou interne.

**I.- La reconnaissance de l'expérience professionnelle pour  
l'admission à concourir en externe ne vaut pas équivalence de diplôme**

Le I du présent article confirme que le recrutement des fonctionnaires de l'Etat peut se faire par **concours externe**, c'est-à-dire un concours ouvert aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études. Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** rédactionnel afin de ne pas répéter le droit existant.

Puis il introduit le principe de la validation des acquis professionnels pour l'admission à concourir. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit de valider, au cas par cas, une expérience professionnelle adaptée au profil recherché lors de l'ouverture d'un concours.

Ainsi, lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une **qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis** pourront être admis à se présenter aux concours externes, lorsque la nature des fonctions le justifiera.

La durée de l'expérience professionnelle prise en compte sera précisée par décret en Conseil d'Etat, en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis. A titre de comparaison, le projet de loi de modernisation sociale<sup>2</sup> modifiant la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation

---

<sup>1</sup> Articles 104 à 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et article 8 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

<sup>2</sup> Projet de loi n° 2415 (AN, XI<sup>ème</sup> législature) de modernisation sociale enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2000.

des acquis professionnels en vue de la délivrance de diplômes prévoit une durée minimale de trois ans.

Il s'agit donc de pérenniser, pour l'ensemble des concours externes, la règle instituée pour les concours réservés dans la fonction publique de l'Etat (3° du I de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi), à la différence près que les concours réservés admettent la validation de l'expérience professionnelle **en équivalence** des conditions de titres ou diplômes, tandis que les concours externes ne seront ouvertes aux candidats non diplômés que par exception.

## **II.- Concours de type « troisième voie », concours sur titres, déconcentration de l'organisation des concours**

Le II du présent article a trois objets.

### **A. - Généralisation des concours de type « troisième voie »**

Le présent article tend à prévoir une troisième catégorie de concours ouvrant l'accès à la fonction publique de l'Etat, pour certains corps et dans les conditions fixées par leur statut particulier.

Ces concours de « troisième voie » seront réservés aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée :

- d'une ou plusieurs activités professionnelles,
- d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ;
- ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de « responsable » d'une association (ce terme, qui n'a pas de contenu juridique à l'heure actuelle, devra être précisé par les décrets d'application).

La durée de ces activités ou mandats ne pourra être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public.

Les statuts particuliers des corps concernés fixeront la nature et la durée des activités requises, ainsi que la proportion des places offertes à ces concours par rapport au nombre total des places offertes pour l'accès par concours aux corps concernés.

Le troisième concours ne pourra être organisé qu'en supplément d'un concours externe et/ou d'un concours interne, et pour un pourcentage de postes déterminé. Il n'a pas vocation à devenir la seule modalité d'accès par concours dans certains corps. En d'autres termes, le troisième concours n'est qu'une variété de concours externe.

**Ces dispositions s'inspirent du troisième concours existant pour l'accès à l'Ecole nationale d'administration (ENA) et aux instituts régionaux d'administration (IRA),** qui forment notamment les administrateurs civils de l'Etat et les cadres de catégorie A de la fonction publique de l'Etat dont les attachés d'administration centrale.

Le troisième concours vise l'élargissement de la base sociologique de la haute fonction publique (tandis que le concours interne est un moyen d'assurer la promotion des fonctionnaires en cours de carrière).

• **La troisième voie d'accès à l'Ecole nationale d'administration**

Le troisième concours d'entrée à l'ENA a été ouvert par la loi n° 83-26 du 19 janvier 1983, supprimé par la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 et rétabli par la loi n° 90-8 du 2 janvier 1990. Il s'adresse aux personnes justifiant de l'exercice durant huit années au total d'une ou plusieurs activités professionnelles ou d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale.

Lors du débat sur la loi du 2 janvier 1990, votre rapporteur<sup>1</sup> avait déjà eu l'occasion de se féliciter que la mise en garde adressée en 1983 par le Sénat à l'encontre de la troisième voie d'accès ait été prise en compte. Le troisième concours ne doit pas aboutir à sélectionner arbitrairement un certain nombre de catégories restreintes de la population jugées seules dignes de bénéficier d'un accès réservé à l'Ecole nationale d'administration ; ni à réduire le niveau de qualité des grands corps de l'Etat ; ni à renforcer le vieillissement de la haute administration ; ni à remettre en cause la neutralité de la haute fonction publique. Le Sénat avait approuvé le rétablissement, sous des formes renouvelées, du troisième concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration, sous réserve de **prévoir une limite d'âge**.

Le décret n° 90-616 du 13 juillet 1990 précise que les périodes au cours desquelles l'exercice d'une activité professionnelle et celui d'un mandat électif auront été simultanées ne sont prises en compte qu'à un seul de ces titres. Le nombre des places offertes au troisième concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration est compris entre 5 et 10 % du nombre total des places offertes aux trois concours d'entrée à l'ENA au titre de la même année.

• **La troisième voie d'accès aux Instituts régionaux d'administration** a été instituée par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses mesures relatives à la fonction publique. Elle est ouverte aux personnes justifiant de l'exercice, durant cinq années au total, d'une ou plusieurs activités professionnelles ou d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale.

Le décret n° 2000-1031 du 18 octobre 2000 modifiant le décret n° 84-588 du 10 juillet 1984 relatif aux Instituts régionaux d'administration vise à enrichir et à diversifier le vivier des candidats aux IRA. Il accorde une bonification d'ancienneté de deux ans aux candidats au troisième concours<sup>2</sup>, au moment de leur intégration dans un corps de fonctionnaires, pour tenir compte de l'expérience professionnelle qu'ils ont acquise antérieurement.

Votre commission des Lois souhaite **interroger le Gouvernement en séance publique sur la fixation d'une limite d'âge** pour se présenter aux troisièmes concours ainsi créés. Cette limite d'âge pourrait utilement être prévue par les statuts particuliers des différents corps dans lesquels sera institué un recrutement de troisième voie.

Par ailleurs, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** rédactionnel reprenant les termes de la loi du 2 janvier 1990 sur le troisième concours de l'ENA.

#### ***B. - Concours sur titres ou sur titres et travaux***

L'avant-dernier alinéa du présent article confirme la possibilité d'organiser des concours sur titres, ou sur titres et travaux, à la place ou en complément d'épreuves, que ce soit pour les concours externes, internes ou de troisième voie, lorsque les emplois en cause nécessitent une expérience ou une formation préalables.

Cette disposition n'ajoute rien au droit existant, puisqu'en l'absence de précision dans la loi statutaire, rien n'interdit d'organiser des concours sur titres en lieu et place ou en complément d'épreuves<sup>3</sup>. Dès lors, il s'agit d'une mesure d'affichage qui vise à encourager l'organisation de concours mieux adaptés au profil recherché pour le poste concerné (notamment pour recruter dans des qualifications existant dans le secteur libéral ou pour répondre à des besoins très spécialisés).

Lorsque la réglementation prévoit un concours sur titres, le jury est tenu de limiter son examen à l'appréciation des titres énumérés par le

---

<sup>1</sup> Rapport n° 125 (Sénat, 1989-1990) de M. Daniel Hoeffel au nom de la commission des Lois.

<sup>2</sup> Sur les 520 élèves accueillis annuellement par les cinq Instituts régionaux d'administration, 25 à 30 sont issus du troisième concours.

<sup>3</sup> Les corps dans lesquels sont organisés des concours sur titres ou sur titres et travaux sont essentiellement des corps techniques (ingénieurs des travaux publics, ingénieurs et techniciens supérieurs d'étude et de fabrication) ou de recherche (ingénieurs de recherche, ingénieurs d'études) ainsi que certains corps de personnels enseignants (professeurs des écoles des Mines) et certains corps médicaux et paramédicaux (médecins de l'éducation nationale, techniciens paramédicaux du service civil de santé des armées...).

règlement ; il méconnaît ces principes en organisant, sous la forme d'un entretien avec chaque candidat, une épreuve complémentaire de classement<sup>1</sup>.

### ***C. - Déconcentration de l'organisation des concours***

Le dernier alinéa du présent article tend à permettre aux ministres de déléguer leur compétence en matière d'organisation des concours. Ceux-ci pourront être organisés au niveau national ou au niveau déconcentré ; dans ce dernier cas, le ministre déléguera sa compétence par un arrêté qu'il signera conjointement avec le ministre chargé de la fonction publique.

Les autorités auxquelles pourra être déléguée la compétence en matière d'organisation des concours sont les représentants de l'Etat dans la région, le département, le territoire ou la collectivité d'outre-mer, pour les personnels placés sous leur autorité.

Les **instances paritaires** compétentes seront préalablement consultées. Il s'agit des comités techniques paritaires, compétents pour connaître des problèmes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, au recrutement des personnels et des projets de statuts particuliers<sup>2</sup>. Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** de précision.

Elle vous propose d'adopter l'article 10 **ainsi modifié**.

### *Article 11*

(art. 20 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)

### **Date d'appréciation des conditions d'accès à la qualité de fonctionnaire de l'Etat**

Cet article tend à préciser que les conditions d'accès à la qualité de fonctionnaire s'apprécient à la date de la première épreuve du concours ou, s'il s'agit d'un concours sur titres, à la date de la première réunion du jury chargé de sélectionner les dossiers.

### ***A. - Les conditions d'accès à la qualité de fonctionnaire***

Les conditions pour être fonctionnaire sont communes aux trois fonctions publiques, énumérées aux articles 5 et 5 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (titre Ier du statut général des fonctionnaires) et complétées par les différents statuts particuliers.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 16 mars 1983, département de l'Aisne.

<sup>2</sup> Article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française ; s'il ne jouit de ses droits civiques ; le cas échéant, si les mentions portées sur son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ; s'il ne se trouve en situation régulière au regard du code du service national ; s'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction.

L'article 5 bis de la loi statutaire régit quant à elle l'accès à la fonction publique française des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Ceux-ci ont accès aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions sont soit séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Ils ne peuvent être fonctionnaires : s'ils ne jouissent de leurs droits civiques dans l'Etat dont ils sont ressortissants ; s'ils ont subi une condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions ; s'ils ne se trouvent en position régulière au regard des obligations de service national de l'Etat dont ils sont ressortissants ; s'ils ne remplissent les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction.

#### ***B. - Date à laquelle s'apprécient ces conditions***

En l'état actuel du droit, aucune disposition législative ne précise à quelle date s'apprécie le respect des conditions pour être fonctionnaire, fixées aux articles 5 et 5 bis précités de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

La jurisprudence administrative a donc déterminé que les candidats devaient remplir toutes les conditions requises pour être nommés à la date d'ouverture du concours, sauf disposition contraire<sup>1</sup>. Par date d'ouverture du concours, il faut entendre la date de la première épreuve du concours<sup>2</sup>. Mais l'article 20 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 permet à l'administration de différer la date de vérification des conditions, au plus tard à la date de nomination. La discordance entre les deux dates (date à laquelle les conditions doivent être remplies et date à laquelle l'administration vérifie que ces conditions sont remplies) est source de difficultés d'application.

Le présent projet de loi propose de confirmer la solution jurisprudentielle en fixant les **dates de vérification des conditions requises pour être fonctionnaire** :

- au plus tard à la **date de la première épreuve du concours**,

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 14 janvier 1987, Amadei.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 21 mai 1990, Mlle Reiter.

- ou, s'il s'agit d'un concours comprenant un examen des titres des candidats, à la date de la première réunion du jury chargé de la sélection des dossiers.

Cette règle générale admettra éventuellement des exceptions, indiquées dans le statut particulier du corps concerné.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 11 **sans modification**.

### *Article 12*

#### **Recrutement sans concours pour l'accès à la catégorie C de la fonction publique de l'Etat**

Cet article tend à expérimenter le recrutement direct, sans concours, de fonctionnaires de catégorie C pour les postes les moins rémunérés de la fonction publique de l'Etat.

Il convient de rappeler que **le Conseil constitutionnel a admis la validité du recrutement sans concours dans la fonction publique<sup>1</sup>** : *« 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 »*.

Cette possibilité sera ouverte pendant une durée de **cinq ans** à compter de la publication de la loi. Le recrutement dans les corps de fonctionnaires de catégorie C dont le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de cette catégorie (échelle 2) pourra avoir lieu sans concours. Les conditions d'aptitude requises et les modalités d'application seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

27 statuts particuliers prévoient le début de la carrière en échelle 2. Un nombre plus important de corps sont concernés puisqu'un statut interministériel<sup>2</sup> peut englober une dizaine ou une quinzaine de corps. Selon les données relatives aux effectifs budgétaires 1999, ces statuts couvrent **120.000 personnes** soit à peu près **le quart de la catégorie C** dans la fonction publique de l'Etat.

---

<sup>1</sup> *Décision n° 84-178 DC du 30 août 1984 (loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie) : la disposition de la loi selon laquelle les statuts particuliers des corps de fonctionnaires de catégories C et D peuvent permettre le recrutement d'agents sans concours ne méconnaît pas l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen posant le principe de l'égal accès aux emplois publics.*

<sup>2</sup> *Par exemple, les agents administratifs, les adjoints administratifs, les conducteurs d'automobile...*

Le présent article étend donc à la fonction publique de l'Etat, de façon temporaire, **des dispositions qui existent déjà dans les statuts des fonctions publiques territoriale et hospitalière.**

En effet, les fonctionnaires territoriaux peuvent, de façon dérogatoire, être recrutés sans concours pour l'accès à la catégorie C, lorsque le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, le cas échéant selon des conditions d'aptitude prévues par les statuts particuliers<sup>1</sup>.

Dans la fonction publique hospitalière, le décret n° 99-817 du 16 septembre 1999 relatif aux modalités de recrutement dans divers corps des fonctionnaires hospitaliers a récemment ouvert la possibilité de recrutement sans concours dans la catégorie C de la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, le recrutement sans concours de fonctionnaires<sup>2</sup> (de l'Etat, territoriaux et hospitaliers) n'est pas une nouveauté puisqu'il est admis :

- en application de la législation sur les emplois réservés (accès des personnes handicapées à la fonction publique) ;

- lors de la constitution initiale d'un corps ou d'un cadre d'emplois ;

- pour le recrutement des fonctionnaires de catégorie C lorsque le statut particulier le prévoit ;

- dans la fonction publique de l'Etat, en cas d'intégration totale ou partielle des fonctionnaires d'un corps dans un autre corps classé dans la même catégorie ; dans la fonction publique territoriale, lors de la création d'un emploi par transformation de corps, de cadres d'emplois ou d'emplois existants ; dans la fonction publique hospitalière, lorsqu'un fonctionnaire change d'établissement pour occuper un des emplois auxquels son grade donne vocation dans un autre établissement hospitalier.

**Le recrutement direct des fonctionnaires de catégorie C dans la fonction publique territoriale résulte d'une proposition du Sénat<sup>3</sup>.**

La possibilité de recrutement sans concours des fonctionnaires de la catégorie C était déjà prévue par la loi statutaire du 26 janvier 1984, mais n'était possible que si le statut particulier du cadre d'emplois concerné le prévoyait. Sans aucune justification évidente, certaines filières ne prévoyaient

---

<sup>1</sup> d) de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, issu de la rédaction de l'article 23 de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994.

<sup>2</sup> Article 22 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 32 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

<sup>3</sup> Rapport n° 546 (Sénat, 1993-1994) de M. François Blaziot au nom de la commission des Lois.

aucun cas de recrutement sans concours dans la catégorie C. A titre d'exemple, le recrutement sans concours était autorisé pour les agents d'entretien mais pas pour les agents administratifs.

Or, le recrutement par concours, lorsqu'il était imposé pour des agents d'exécution, était une procédure extrêmement lourde et peu adaptée aux besoins des collectivités qui ne trouvaient pas forcément sur les listes d'aptitude des candidats correspondant au profil recherché et à l'implantation locale désirée. Le Sénat avait donc été à l'origine de l'inscription dans la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 de cette nouvelle exception au recrutement par concours des fonctionnaires territoriaux.

Pour mémoire, les agents de la fonction publique territoriale relevant des cadres d'emplois situés en échelle 2 dont le recrutement s'effectue sans concours représentaient 541.200 agents (355.700 titulaires et 185.400 non titulaires), soit 54,3 % des agents territoriaux de catégorie C et 40 % de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 12 **sans modification.**

### *Article 13*

(art. 3, 14, 34 et 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)

#### **Suppression du recrutement contractuel à temps non complet dans les petites communes -**

#### **Rôle des centres de gestion dans la gestion prévisionnelle - Troisième concours - Rapport sur la résorption de l'emploi précaire**

Cet article, applicable à la fonction publique territoriale, poursuit quatre objectifs : il tend à supprimer la possibilité de recrutement contractuel à temps non complet spécifique aux petites communes, à renforcer le rôle des centres de gestion dans l'évaluation des besoins des employeurs locaux, à permettre un recrutement de type troisième voie dans la fonction publique territoriale et à compléter le rapport remis aux comités techniques paritaires par un bilan du dispositif de résorption de l'emploi précaire.

## **I.- Suppression du recrutement contractuel à temps non complet dans les communes de moins de 2.000 habitants et leurs EPCI**

### ***A. - Suppression pour l'avenir***

Le premier alinéa du I du présent article tend à supprimer la possibilité pour les communes de moins de 2.000 habitants et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de recourir à du personnel contractuel sur des emplois permanents à temps non complet.

Il convient de rappeler quelques caractéristiques du travail à temps non complet. Tout d'abord, **l'emploi de personnels titulaires à temps non complet est spécifique à la fonction publique territoriale**<sup>1</sup>. Introduits dès 1984, les articles 104 à 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>2</sup> régissent la situation des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

Ensuite, la possibilité de recruter des **agents contractuels sur des emplois permanents à temps non complet**, correspondant à un nombre maximal d'heures de travail de 31 heures 30 par semaine, est ouverte :

- dans les communes de moins de 2.000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil<sup>3</sup>,

- mais aussi de façon dérogatoire lorsque sont remplies les conditions générales prévues par la loi pour le recrutement d'agents non titulaires (remplacement momentané d'un titulaire, vacance d'un emploi, besoin saisonnier, besoin occasionnel, et dans les mêmes cas que dans la fonction publique de l'Etat).

Les emplois permanents à temps non complet peuvent être créés notamment dans les communes et établissements publics de coopération intercommunale de moins de 5.000 habitants et dans les centres de gestion départementaux. La liste des emplois pour lesquels peut être créé un poste à temps non complet est fixée par le décret du 20 mars 1991 précité ; il s'agit en particulier des secrétaires de mairie, professeurs d'enseignement artistique, agents d'entretien territoriaux, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, etc.

Ainsi, en l'état actuel du droit<sup>1</sup>, de façon dérogatoire, dans les communes de moins de 2.000 habitants et dans les groupements de communes

---

<sup>1</sup> Dans la fonction publique de l'Etat, les emplois permanents à temps non complet sont exclusivement occupés par des agents contractuels.

<sup>2</sup> Ainsi que le décret n° 91-298 du 20 mars 1991.

<sup>3</sup> Dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, des contrats peuvent être conclus pour une durée déterminée et renouvelés par reconduction expresse pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet et correspondant à un nombre maximal d'heures de travail qui n'excède pas **31 heures 30 par semaine**<sup>2</sup>.

Selon la synthèse des « bilans sociaux » des collectivités territoriales, l'emploi à temps non complet représente en moyenne 10 % des fonctionnaires territoriaux. **Le quart des agents non titulaires occupant un emploi permanent relèverait actuellement d'un recrutement sur la base du dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984.**

De façon plus générale, l'emploi territorial dans les communes et établissements publics de coopération intercommunale de moins de 2.000 habitants représente environ 170.000 agents (soit 13 % des agents de la fonction publique territoriale). La proportion des agents non titulaires varie de 30 % dans les communes de 1.500 à 2.000 habitants, à 44 % dans les communes de moins de 50 habitants.

**L'introduction en 1987 d'une mesure favorable à l'emploi contractuel à temps non complet dans les petites communes résulte d'une initiative du Sénat**<sup>3</sup>.

Or, selon l'exposé des motifs du projet de loi, ces dispositions, introduites en 1987, sont à l'origine d'un nombre important de situations précaires et **auraient « perdu aujourd'hui leur raison d'être »** dans la mesure où :

- les modifications successives de la loi statutaire du 26 janvier 1984, notamment la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994, ont introduit des possibilités de recrutement suffisamment souples pour répondre aux besoins des petites collectivités. En particulier :

- tout emploi de catégorie C doté de l'échelle 2 peut être pourvu directement sans concours ; or, ces emplois représentent 40 % de la fonction publique territoriale et couvrent la plus grande partie des emplois dans les petites collectivités ;

- les collectivités peuvent recourir aux personnels mis à disposition par les centres de gestion. En effet, en application de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les centres de gestion peuvent, à la demande

---

<sup>1</sup> Dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>2</sup> Il s'agit du seuil d'affiliation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRA) - Article 107 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>3</sup> Rapport n° 170 (Sénat, 1986-1987) de M. Paul Girod au nom de la commission des Lois, préparatoire à la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987.

des collectivités et établissements publics locaux, mettre des fonctionnaires à disposition de ces collectivités ou établissements en vue de les affecter à des missions permanentes, pour accomplir un service à temps non complet<sup>1</sup> ;

- enfin, les emplois à temps non complet peuvent être pourvus par des agents non titulaires dans le cadre de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour les mêmes motifs que les emplois à temps complet (remplacement momentané de titulaires, vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu, besoin saisonnier ou occasionnel, absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, et pour la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins le justifient).

La loi du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale permet aux collectivités territoriales de créer librement des emplois à temps non complet dès lors que la quotité de travail est au moins égale à un mi-temps. Un encadrement réglementaire ne subsiste que pour les nominations relevant d'une quotité inférieure, tout en laissant une grande latitude aux communes ou établissements de moins de 5.000 habitants.

En définitive, l'exposé des motifs du projet de loi conclut que l'ensemble de ces dispositions, se situant dans le cadre statutaire, paraît suffisant pour répondre aux besoins des collectivités de moins de 2.000 habitants, sans qu'il soit besoin de maintenir un régime spécifique de recrutement de contractuels.

Votre commission des Lois estime excessive la suppression de la souplesse de gestion dont bénéficient actuellement les petites collectivités.

Elle rappelle que **32.000 des 36.700 communes de France comptent moins de 2.000 habitants**. Elle juge inopportun de les priver d'une souplesse de gestion utile. De plus, elle met en garde contre le risque de créer un climat de défiance, au moment où se développe l'intercommunalité renforcée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999.

Les arguments avancés par le Gouvernement ne sont pas pleinement convainquants :

- si les assouplissements introduits par la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 dite « loi Hoeffel » faisaient réellement double emploi avec le recrutement contractuel à temps non complet dans les communes de moins

---

<sup>1</sup> Dans ce cas, les dépenses afférentes à l'accomplissement de ces missions permanentes sont réparties entre les collectivités ou établissements bénéficiaires des prestations correspondantes par convention liant le centre de gestion à chacune de ces collectivités ou chacun de ces établissements.

de 2.000 habitants, leurs auteurs auraient déjà procédé à la suppression de cette mesure dérogatoire introduite en 1987 ;

- le recrutement sans concours dans la catégorie C ne répondra pas à l'ensemble des besoins des petites communes et de leurs EPCI, sauf à considérer qu'elles n'auraient pas besoin d'agents de catégories A et B ;

- la mise à disposition de personnel par les centres de gestion est une mesure utile ; force est de constater cependant qu'elle est actuellement peu utilisée et très inégalement développée selon les centres de gestion ;

- les petites communes ont besoin de personnels occupant des fonctions permanentes à temps non complet ; la référence aux conditions applicables dans la fonction publique de l'Etat n'est donc pas pertinente dans ce cas.

Votre commission des Lois souhaite que la suppression éventuelle de la possibilité de recruter des agents à temps non complet dans les communes de moins de 2.000 habitants n'intervienne que quand celles-ci auront réellement les moyens de gestion correspondant à leurs missions. Plusieurs points devraient **au préalable** être réglés :

- la mutualisation des ressources en personnel organisée par les centres de gestion devra être suffisamment développée et utilisée par les communes ;

- la **question des cumuls d'emplois** devra avoir fait l'objet d'une modification législative, afin que les agents puissent travailler pour le compte de plusieurs employeurs publics ou privés lorsqu'ils exercent des fonctions d'exécution. Cette question reste sans réponse de la part du Gouvernement alors que le Sénat attire régulièrement son attention sur la rigidité des textes actuels<sup>1</sup>.

Votre commission des Lois vous proposera de traiter la question du cumul d'activités publiques et privées dans un paragraphe additionnel (I bis).

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 1 (Sénat, 1999-2000) de M. Jean-Paul Amoudry au nom de la Commission des Lois sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

### ***B. - Agents contractuels actuellement en fonctions***

Le second alinéa du présent article a pour objet de maintenir la situation des agents actuellement en fonctions (ou en congé) et qui ne pourraient être d'emblée recrutés comme fonctionnaires.

Ainsi, les agents qui ont été recrutés sur le fondement du dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et qui seront en fonctions ou en congé à la date de publication de la loi, continueront à être employés dans les conditions prévues par la législation actuelle (contrat à durée déterminée renouvelable par reconduction expresse), sauf :

- s'ils sont recrutés en qualité de fonctionnaires territoriaux par concours externe, interne ou de troisième voie (article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel qu'il résulterait de l'adoption du présent projet de loi) ;

- s'ils sont recrutés comme fonctionnaires territoriaux sans concours (article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, tel qu'il résulterait de l'adoption du présent projet de loi) ;

- ou s'ils accèdent à la qualité de fonctionnaire territorial par la voie de l'intégration directe ou des concours réservés, en application des articles 3 à 5 de la présente loi.

Votre commission des Lois vous propose **un amendement** de suppression du I du présent article, afin de **maintenir la possibilité de recrutement contractuel à temps non complet dans les petites collectivités**.

### **I bis- Assouplissement de l'interdiction du cumul d'activités publiques et privées**

#### **La question du cumul d'activités publiques et privées**

Le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions pose le principe de l'interdiction d'exercer simultanément plusieurs emplois rémunérés sur les fonds publics. Des dérogations peuvent être accordées à titre exceptionnel, à condition que les cumuls autorisés aient une durée limitée, ne portent pas sur plus de deux emplois et ne portent pas préjudice à l'exercice de la fonction principale.

De son côté, l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires indique que « les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ». Toutefois, il peut être exceptionnellement dérogé à cette règle dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les agents non titulaires recrutés à temps non complet ne peuvent cumuler une activité privée et une activité publique, alors qu'ils ne travaillent pour une personne publique que dans le cadre d'horaires très réduits.

Dans le rapport remis en 1999 au Premier ministre, le Conseil d'Etat a noté que « *réglementer strictement les possibilités de cumul des agents qui n'exercent que quelques heures hebdomadaires au service d'une personne publique reviendrait à leur interdire en fait de partager leur temps entre plusieurs employeurs* ». Il se demandait s'il devait suffire qu'un agent d'entretien travaille quelques heures hebdomadaires pour nettoyer l'école d'une commune rurale pour entrer dans la réglementation des cumuls, ce qui conduirait à lui interdire d'exercer les mêmes fonctions chez des particuliers pour compléter un revenu que la petite commune, qui n'a pas l'usage d'un agent à temps plein, ne pouvait pas lui offrir.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose que les agents travaillant à temps non complet au service d'une collectivité publique pour une durée inférieure à 19 h 30 soient exclus de la législation anti-cumul.

Ces propositions, qui vont tout à fait dans le sens de la souplesse de gestion souhaitable, n'ont pas encore fait l'objet d'une traduction législative.

Votre Commission des Lois estime que le Sénat doit prendre l'initiative d'une mesure favorable à la souplesse de gestion dans les petites communes et leurs groupements, tendant à **assouplir les règles relatives au cumul** entre activité privée et activité publique pour les agents qui ne travaillent pour une personne publique que dans le cadre d'horaires très réduits.

Elle vous propose donc **un amendement** tendant à **permettre aux agents (fonctionnaires ou non) qui occupent un emploi à temps non complet dans les communes de moins de 2 000 habitants, pour une durée inférieure à la moitié d'un temps plein, d'exercer une activité privée lucrative à titre professionnel, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.**

Cet amendement reprend une des pistes évoquées par la section du rapport et des études du Conseil d'État. En effet, en l'absence de proposition du Gouvernement et d'engagement sur un calendrier législatif précis, le Sénat se doit de proposer une solution aux problèmes concrets rencontrés par les petites communes pour le recrutement de personnels.

L'assouplissement des conditions de cumuls d'activités publiques et privées devrait permettre de répondre aux attentes des communes qui n'ont pas les moyens financiers d'une embauche à temps plein, et à celles des agents

dont les rémunérations sont actuellement compromises par l'interdiction du cumul entre activité publique et activité privée.

Il reviendra au décret de fixer les conditions de ce cumul, notamment en plafonnant la durée totale du travail<sup>1</sup> de ces agents, voire leurs rémunérations.

## **II.- Rôle des centres de gestion dans la gestion prévisionnelle des emplois et concertation annuelle**

Le II du présent article prévoit que les centres de gestion ont l'initiative d'une **concertation annuelle** avec les collectivités et établissements relevant de leur ressort.

Cette concertation a pour but de favoriser l'évaluation des besoins de recrutement à court et moyen terme, d'aider à la mise en œuvre des moyens nécessaires et de faire diminuer le recrutement d'agents non titulaires en adaptant l'organisation des concours et en mutualisant certains besoins, notamment pour les emplois à temps non complet.

Depuis la loi du 27 décembre 1994, les centres de gestion sont le lieu vers lequel convergent obligatoirement les informations sur le recrutement.

---

<sup>1</sup> La durée cumulée des activités publiques et privées pourrait être limitée par référence au plafond fixé pour le cumul d'activités publiques à temps non complet (au maximum 15 % de plus que la durée afférente à un emploi à temps complet).

## Les centres de gestion de la fonction publique territoriale<sup>1</sup>

### 1. Nature et organisation

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif dirigés par un conseil d'administration composé d'élus locaux, organisés dans chaque département, réserve faite la possibilité de constituer un centre interdépartemental<sup>2</sup>. Par ailleurs, la commune et le département de Paris ne relèvent pas d'un centre de gestion.

### 2. Collectivités affiliées

Sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion les communes et leurs établissements publics qui emploient **moins de 350 fonctionnaires** titulaires et stagiaires à temps complet et les communes et leurs établissements publics qui n'emploient que des fonctionnaires à temps non complet. L'affiliation est facultative pour les autres collectivités et établissements.

### 3. Missions principales

Les centres de gestion assurent, pour leurs fonctionnaires et pour l'ensemble des fonctionnaires des collectivités et établissements affiliés, le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline.

**Ils organisent les concours** pour les fonctionnaires de catégorie C et les examens professionnels pour la promotion interne. Lorsque les statuts particuliers des cadres d'emplois le prévoient, ils organisent les concours et examens professionnels de catégories A et B. Dans ces deux cas, ils sont chargés de la **publicité des créations et vacances d'emplois**.

A la demande des collectivités et établissements, les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents de ces collectivités et établissements. Ils peuvent recruter des agents en vue de les affecter à des missions temporaires, d'assurer le **remplacement** d'agents titulaires momentanément indisponibles ou d'assurer des services communs à plusieurs collectivités ou établissements (**mutualisation des ressources en personnel**). Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition d'une ou plusieurs collectivités ou établissements en vue de les affecter à des missions permanentes pour accomplir un service à temps non complet auprès de chacune de ces collectivités ou de chacun de ces établissements.

Par convention, les centres de gestion peuvent organiser des concours et examens propres aux collectivités et établissements non affiliés ou ouvrir à ces derniers les concours et examens organisés pour les collectivités et établissements affiliés.

Les collectivités et établissements non affiliés à un centre de gestion assurent par eux-mêmes les missions confiées aux centres de gestion.

<sup>1</sup>Le régime juridique des centres de gestion est détaillé aux articles 13 à 27 de la loi n° 84-53 du 26 juillet 1984.

<sup>2</sup> Centre interdépartemental de gestion de la fonction publique territoriale de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et centre interdépartemental de gestion de la grande couronne (Essonne, Val-d'Oise, Yvelines).

Le II du présent article tend à compléter l'article 14 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 concernant l'organisation des centres de gestion. Le dernier alinéa de cet article 14 dispose actuellement que l'ensemble des communes, départements, régions et établissements publics en relevant sont tenus de **communiquer au centre de gestion** dans le ressort duquel ils se trouvent **les créations et vacances d'emplois et les listes d'aptitude** des concours externes et des concours et examens professionnels internes ainsi que les listes d'aptitude pour la promotion interne établies après avis de la commission administrative paritaire. De plus, les collectivités et établissements affiliés transmettent **les tableaux d'avancement et les décisions de nomination permettant de déterminer le nombre d'emplois pouvant être pourvus par promotion interne**<sup>1</sup>.

Le projet de loi propose que les centres de gestion réalisent une **synthèse de ces informations**, ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements relevant de leur ressort et aux besoins prévisionnels<sup>2</sup>.

Cette synthèse est réalisée dans le but d'organiser **une concertation annuelle** entre le centre de gestion et les collectivités et établissements relevant de son ressort et de contribuer à **l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement** ainsi que des moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

L'objectif est de favoriser au moins une fois par an, de manière institutionnalisée, une évaluation collective de la situation des emplois territoriaux dans le ressort du centre de gestion, ainsi qu'un dialogue entre le centre de gestion et les collectivités, notamment non affiliées. La concertation pourrait aboutir à **une approche coordonnée des besoins de recrutement et des concours à moyen terme**.

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler à ce titre que la jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) considère comme **non nominatifs**, bien qu'ils désignent ou intéressent généralement une personne ; un arrêté de nomination d'un fonctionnaire, une liste des agents salariés d'une commune, des contrats de recrutement de chargés de mission passés par une collectivité territoriale ou encore des décisions de nomination et de promotion des agents. Ces documents sont donc susceptibles d'être communiqués à des tiers. En revanche, la CADA a estimé que la communication aux tiers de la liste d'aptitude établie à l'issue d'un examen professionnel pouvait être différée jusqu'à la nomination du candidat visé ou à l'expiration de la période d'inscription sur la liste (CADA, 4 juillet 1991, directeur du CNFPT et CADA, 4 juillet 1991, Bruneau).

<sup>2</sup> En application de l'article 43 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, le nombre des postes ouverts à un concours tient compte du nombre de nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent, du nombre de fonctionnaires pris en charge à la suite de la suppression de leur emploi et des besoins prévisionnels recensés par les collectivités territoriales et établissements.

Le projet de loi ajoute que les centres de gestion examineront plus particulièrement les demandes et propositions de recrutement et d'affectation susceptibles d'être effectuées sur la base du deuxième alinéa de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, c'est-à-dire qu'ils favoriseront le recrutement d'agents affectés à des missions temporaires, remplaçant des agents titulaires momentanément indisponibles, ou assurant des services communs à plusieurs collectivités ou établissements, ainsi que la mise à disposition d'une ou plusieurs collectivités ou établissements de fonctionnaires en vue de les affecter à des missions permanentes pour accomplir un service à temps non complet auprès de chacune de ces collectivités ou de chacun de ces établissements.

Enfin le projet de loi prévoit que les informations et propositions issues de cette concertation sont **portées à la connaissance des comités techniques paritaires.**

Il convient de rappeler que les centres de gestion et les collectivités locales non affiliées organisent par concours 49 % du recrutement des fonctionnaires territoriaux ; 41 % du recrutement se fait par recrutement direct et 10 % par les concours organisés par le CNFPT. **Au total, 90 % du recrutement dans la fonction publique territoriale est décentralisé ou local.**

Des disparités existent cependant selon les catégories : le CNFPT organise le recrutement (par concours) de 68 % des agents de catégorie A ; les centres de gestion et collectivités non affiliées organisent le recrutement (par concours) de 66 % des agents de catégorie A ; 47 % des agents de catégorie C sont recrutés par les concours des centres de gestion et collectivités non affiliées et 53% par recrutement direct.

### **III.- Coordination**

Le III du présent article tire les conséquences rédactionnelles<sup>1</sup> de la suppression du dernier alinéa de l'article 3 n° 84-53 du 26 janvier 1984, proposée par le I du présent article (suppression de la possibilité de recrutement contractuel sur des emplois permanents à temps non complet dans les communes de moins de 2.000 habitants et leurs EPCI). Il modifie en ce sens l'article 34 de la loi statutaire.

Par coordination avec la suppression du I de cet article, votre commission des Lois vous propose **un amendement** tendant à supprimer le III.

### **IV.- Concours de troisième voie dans la fonction publique territoriale**

Le IV du présent article tend à créer une possibilité de recrutement par la voie du troisième concours pour l'accès à certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Sa rédaction est proche de celle de l'article 10 du présent projet de loi qui tend à généraliser la possibilité de concours de troisième voie dans la fonction publique territoriale. Il tend à compléter l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui régit les concours externes (1°) et internes (2°) dans la fonction publique territoriale.

Le troisième concours sera ouvert aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou de plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale, ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable d'une association. Les cadres d'emplois concernés seront ceux pour lesquels le statut particulier aura prévu un tel accès.

De façon classique, la durée des activités ou mandats visés ne pourra être prise en compte si les intéressés avaient, lorsqu'il les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public.

Les statuts particuliers fixeront la nature et la durée des activités requises ainsi que la proportion des places offertes aux différents concours.

---

<sup>1</sup> En l'état actuel du droit, selon l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement qui crée un emploi non titulaire motivé par un besoin saisonnier ou occasionnel, l'absence de cadres d'emplois correspondant, la nature des fonctions ou les besoins des services dans la catégorie A, ou correspondant à un emploi à temps non complet dans une petite commune, doit préciser dans sa délibération le motif invoqué, la nature des fonctions et le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.

Votre commission des Lois vous soumet **deux amendements** formels tendant à reprendre la rédaction déjà utilisée pour la fonction publique de l'Etat à l'article 10 du présent projet de loi.

#### **V.- Insertion d'un bilan sur la résorption de l'emploi précaire dans le rapport sur l'état de la collectivité**

Le V du présent article prévoit que, durant l'application du dispositif de résorption de l'emploi précaire, les rapports établis par les autorités territoriales comporteront un bilan de l'application des articles 3 à 5 du présent projet de loi (intégration directe et concours réservés dans la fonction publique territoriale), destiné au centre de gestion qui en assure, au niveau local, la transmission aux organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et situées dans le ressort du centre de gestion.

En l'état actuel du droit, l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 énumère les questions sur lesquelles sont consultés pour avis les comités techniques paritaires et impose à l'autorité territoriale de présenter au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un **rapport sur l'état de la collectivité**, de l'établissement ou du service auprès duquel le comité technique paritaire a été créé. Ce rapport indique les **moyens** budgétaires et **en personnel** dont dispose la collectivité, l'établissement ou le service. Il dresse notamment le **bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel**. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat.

Cette rédaction résulte de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 ; le législateur a souhaité renforcer l'information des comités techniques paritaires territoriaux à l'image de ce qui existait dans la fonction publique de l'Etat, puisque les comités techniques paritaires de l'Etat recevaient, depuis 1982, communication d'un rapport annuel sur l'état de l'administration, du service ou de l'établissement public auprès duquel ils avaient été créés<sup>1</sup>.

Les premiers rapports ont été présentés avant le 30 juin 1998 et faisaient état des données collectées jusqu'au 31 décembre 1997. La direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et le Centre national de la fonction publique territoriale ont publié en 1999 les « *Eléments de synthèse des rapports aux comités techniques paritaires sur l'état au 31 décembre 1997 des collectivités territoriales* ».

Selon une enquête réalisée auprès des préfetures, 2 674 collectivités étaient dotées d'un comité technique paritaire en 1998 (seules les collectivités employant plus de cinquante agents doivent constituer un comité technique paritaire). 60 % des collectivités ainsi recensées ont envoyé un rapport au

---

<sup>1</sup> Article 15 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires.

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en application du décret n° 97-443 du 25 avril 1997.

Pour tenir compte des difficultés rencontrées par les collectivités locales dans l'application des mesures réglementaires régissant le « bilan social », un décret du 9 février 2000<sup>1</sup> fixe la liste des informations que doit contenir le rapport sur l'état de la collectivité et distingue les renseignements à fournir au comité technique paritaire et ceux qui doivent remonter au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Ce décret du 9 février 2000 dispose que le rapport pertinent est transmis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dans les trois mois suivant leur examen par le comité technique paritaire, par les centres de gestion et les collectivités locales et établissements non affiliés.

#### **VI.- Absence de validation des acquis professionnels**

Le projet de loi ne prévoit pas de mesure de **reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'admission à concourir en externe dans la fonction publique territoriale**, alors que cela est prévu pour la fonction publique de l'Etat (I de l'article 10 du présent projet de loi) et la fonction publique hospitalière (I de l'article 14).

Votre commission des Lois estime que rien ne justifie une telle différence de traitement entre les fonctions publiques. Elle vous propose donc **un amendement** tendant à organiser la validation des acquis professionnels dans la fonction publique territoriale, dans les mêmes conditions que celles prévues par le présent projet de loi pour l'Etat et les hôpitaux.

Cette proposition figurait dans le récent rapport de la mission commune d'information du Sénat<sup>2</sup>, chargée de dresser le bilan de la décentralisation, présidée par notre collègue M. Jean-Paul Delevoye. La mission s'était déclarée favorable à une meilleure reconnaissance de l'équivalence des titres.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 13 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2000-120 du 9 février 2000 modifiant le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 447 (Sénat, 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, juin 2000.

*Article 14*

(art. 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986)

**Validation de l'expérience professionnelle  
pour l'admission à concourir en externe -  
Concours de troisième voie dans la fonction publique hospitalière**

Cet article, qui concerne la fonction publique hospitalière, a deux objets. D'une part, il permet la validation de l'expérience professionnelle pour l'admission à se présenter aux concours externes de la fonction publique hospitalière. D'autre part, il crée un recrutement par la voie du troisième concours.

Il modifie l'article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relatif au recrutement par concours externe et interne des fonctionnaires hospitaliers.

**I.- Validation de l'expérience professionnelle pour le concours externe sans équivalence de diplôme**

Le I du présent article s'applique aux concours externes, c'est-à-dire ceux ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou ayant accompli certaines études. Désormais, lorsqu'une condition de diplôme sera requise, les candidats justifiant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis pourront se présenter aux concours externes, à condition que la nature des fonctions le justifie. Un décret en Conseil d'Etat précisera la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis.

La validation de l'expérience professionnelle n'est donc **pas** admise **en équivalence** des conditions de titres ou diplômes (comme le prévoient les articles 1<sup>er</sup>, 3 et 7 du présent projet de loi pour les concours réservés) ; elle s'inscrit dans le droit commun des concours externes, à l'image de ce qui est proposé par le I de l'article 10 du présent projet de loi pour la fonction publique de l'Etat.

**II.- Concours de troisième voie pour le recrutement des fonctionnaires hospitaliers**

Le II du présent article crée un recrutement par la voie du troisième concours dans la fonction publique hospitalière. Il s'inscrit dans la lignée de ce qui est proposé par le II de l'article 10 du présent projet de loi pour la fonction publique de l'Etat et du IV de l'article 13 pour la fonction publique territoriale.

La rédaction proposée pour le 3° de l'article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 est identique à celle proposée pour la fonction publique de

l'Etat. Votre commission des Lois vous soumet **deux amendements** rédactionnels.

Elle vous propose d'adopter l'article 14 **ainsi modifié**.

### **TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU TEMPS DE TRAVAIL**

Le troisième et dernier titre du présent projet de loi traite de la réduction et de l'aménagement du temps de travail dans la seule fonction publique territoriale.

En effet, l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat relève entièrement du pouvoir réglementaire. Quant à la fonction publique hospitalière, l'aménagement et la réduction du temps de travail doit être autorisée par la loi. En l'absence de proposition en ce sens dans le présent projet de loi, les délais accordés aux établissements hospitaliers pour organiser l'aménagement et la réduction du temps de travail dans leurs services vont être singulièrement réduits, au point qu'il convient de se demander si ces établissements seront prêts au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

#### *Article 15*

(art. 7-1 (nouveau) de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)

#### **Réduction et aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale**

Cet article tend à inscrire dans la loi le principe de la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre la réduction et l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique selon un **cadre général commun aux trois fonctions publiques**. Le principe de ce cadre commun doit être prévu par la loi pour les agents des collectivités locales.

Il est donc proposé de compléter le chapitre Ier (dispositions générales) de la loi statutaire du 26 janvier 1984 afin de faire figurer dans la loi, pour la première fois, une disposition relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Ainsi, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail devraient s'appliquer aux agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans les mêmes conditions qu'aux agents de l'Etat.

Afin de tenir compte de la spécificité de la fonction publique territoriale, des **dérogations ou adaptations** sont possibles si elles sont justifiées par les particularités des missions exercées au sein des collectivités locales ou des établissements publics en relevant. Ces dérogations et adaptations, comme l'ensemble des conditions d'application du présent article, seront déterminées par **décret en Conseil d'Etat**. En pratique, elles se limitent à la prise en compte de la répartition des responsabilités entre exécutif et assemblée délibérante des collectivités territoriales.

## I. LE DROIT EXISTANT

### *A. Dans la fonction publique de l'Etat*

Dans la fonction publique de l'Etat, le temps de travail est fixé par voie réglementaire. Actuellement, le décret n° 94-725 du 24 août 1994 fixe **la durée hebdomadaire du travail dans la fonction publique de l'Etat à trente-neuf heures**.

Un arrêté ministériel pris après avis des comités techniques paritaires compétents peut définir des conditions d'aménagement des horaires applicables à certaines catégories de personnels lorsque leurs conditions de travail le justifient. Dans ce cas, les horaires aménagés peuvent être annualisés.

**Le travail à temps partiel** est ouvert aux fonctionnaires titulaires en activité ou en service détaché sous réserve des nécessités de fonctionnement du service et pour une durée qui ne peut être inférieure au mi-temps<sup>1</sup>.

Au 31 décembre 1997, parmi les 1,9 million d'agents civils de l'Etat recensés, 12,9 % ne travaillaient pas à temps complet (250.500 personnes) : 150.300 titulaires exerçaient, à leur demande, leurs fonctions à temps partiel ; 20.400 étaient en cessation progressive d'activité et 79.800 agents non titulaires étaient employés à temps partiel ou non complet.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice de fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif.  
Décret n° 82-624 du 20 juillet 1982 fixant les modalités d'application de cette ordonnance.

Les agents titulaires ayant recours au temps partiel sont surtout des femmes (94 %), et plus de la moitié d'entre elles a adopté pour la modalité 80 % d'un temps plein.

Les **horaires variables** dans les services de l'Etat sont régis par une circulaire du ministre de la fonction publique<sup>1</sup> du 10 mars 1983. Des plages fixes, où la présence de la totalité du personnel est obligatoire, coexistent avec des plages mobiles, à l'intérieur desquelles chacun choisit quotidiennement ses heures d'arrivée et de départ.

Sur une période de référence (le plus souvent une quinzaine ou un mois), chaque agent doit accomplir un nombre d'heures de travail correspondant à la durée réglementaire afférente à la période considérée. Un dispositif dit de « crédit-débit » peut permettre le report d'un nombre limité d'heures de travail d'une période sur l'autre. Un système d'enregistrement assure le décompte exact du temps de travail.

### ***B. Dans la fonction publique hospitalière***

Dans la fonction publique hospitalière, le temps de travail est fixé par l'ordonnance du 26 mars 1982<sup>2</sup> et le décret du 6 octobre 1982<sup>3</sup>, qui s'appliquent aussi bien aux établissements hospitaliers publics qu'aux établissements publics à caractère social (maisons de retraite, hospices, établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, établissements pour mineurs inadaptés...). L'autonomie des établissements hospitaliers est affirmée dans tous les aspects de la gestion des personnels, en particulier l'organisation du temps de travail.

Les personnels titulaires, stagiaires, contractuels et auxiliaires de ces établissements sont soumis à une durée légale de travail effectif de **trente-neuf heures par semaine**.

La durée quotidienne de travail ne peut excéder neuf heures pour les équipes de jour, dix heures pour les équipes de nuit. Dans le cas de travail discontinu, l'amplitude de la journée de travail ne peut être supérieure à dix heures trente minutes. La durée de repos ininterrompu entre deux journées de travail ne peut être inférieure à douze heures.

---

<sup>1</sup> Circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983 relative au développement de l'horaire variable dans les services de l'Etat.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 82-272 du 26 mars 1982 relative à la durée hebdomadaire du travail dans les établissements sanitaires et sociaux mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique. Le nouveau code de la santé publique est issu de l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000, prise en application de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

<sup>3</sup> Décret n° 82-870 du 6 octobre 1982 relatif à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique.

L'annualisation du service à temps partiel est possible depuis la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation et aux mutations dans la fonction publique et la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille<sup>1</sup>.

Le **service de permanence**, prévu par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, est resté lettre morte faute de décret d'application. Il devait permettre, lorsque la continuité du service l'exigeait, de recourir à des permanences dans l'établissement ou sous forme d'astreintes à domicile.

Les **heures supplémentaires**, motivées par les besoins du service, sont limitées à vingt heures par mois et par agent.

L'aménagement et la répartition des horaires de travail sont fixés, après avis du comité technique d'établissement ou du comité technique paritaire, par le règlement intérieur de chaque établissement, compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité des soins les dimanches, les jours fériés, ou pendant la nuit. Dans ce dernier cas, il peut être dérogé aux horaires de travail.

Les **horaires variables** peuvent être aménagés dans les mêmes conditions, compte tenu de l'intérêt du service.

### ***C. Dans la fonction publique territoriale***

#### **1. L'absence de règles spécifiques**

Aucun texte législatif ou réglementaire ne fixe la durée hebdomadaire de travail des agents des collectivités territoriales.

En revanche, la jurisprudence administrative affirme qu'il appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité locale de régler l'organisation de ses services et notamment de fixer la durée hebdomadaire du travail du personnel territorial :

*- « il appartient à l'autorité municipale, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires, de déterminer les horaires de travail des employés communaux en fonction des besoins du service public. Elle peut, si ces besoins l'imposent, prévoir légalement que ces horaires incluent des nuits, des dimanches et des jours fériés »<sup>2</sup> ;*

---

<sup>1</sup> Voir les articles 46 à 47-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 et le décret n° 98-218 du 23 mars 1998 modifiant le décret n° 95-966 du 23 août 1995 relatif aux modalités d'expérimentation de l'annualisation du service à temps partiel dans la fonction publique hospitalière.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 14 janvier 1987, Corduan contre ville de Pantin.

- « il appartient au seul conseil municipal de régler l'organisation des services communaux et notamment de fixer la durée hebdomadaire du travail du personnel communal »<sup>1</sup> ;

- le maire n'est pas compétent pour modifier la durée de travail hebdomadaire des personnels communaux ; il s'agit d'une **compétence exclusive du conseil municipal**<sup>2</sup>.

Toutefois, le maire peut modifier les modalités d'exécution de son service par un agent, y compris ses horaires de présence, dès lors qu'il n'en résulte pas de modification dans la durée hebdomadaire des obligations de cet agent<sup>3</sup>.

La définition du travail effectif n'étant fixée par aucune disposition législative ou réglementaire, la jurisprudence administrative fait référence au temps durant lequel « l'agent est à la disposition de l'autorité hiérarchique pour participer à l'activité du service »<sup>4</sup>.

Les décisions relatives à la fixation de la durée hebdomadaire de travail et à l'aménagement du temps de travail sont prises **après avis du comité technique paritaire**.

En effet, selon l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les comités techniques paritaires sont consultés pour avis sur les conditions générales de fonctionnement des services, y compris la durée hebdomadaire du travail des agents<sup>5</sup>.

Seuls certains cadres d'emplois prévoient statutairement une durée hebdomadaire de travail différente des 39 heures (par exemple, les professeurs, assistants spécialisés et assistants d'enseignement artistique).

## 2. Temps partiel et temps non complet

La loi distingue la notion d'emploi à temps complet<sup>6</sup> et celle de service à temps plein<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 10 octobre 1990, commune de Montereau-Fault-Yonne.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 29 mars 1993, Moles et Le Creff (commune de Maisons-Laffitte).

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, 21 septembre 1990, Amiot. En l'espèce, le maire avait modifié les heures d'ouverture de mairie, avec pour conséquence une modification des modalités d'exécution de son service par la secrétaire de mairie titulaire d'un emploi à temps non complet.

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, 1<sup>er</sup> juillet 1998, Union syndicale autonome Justice. En l'espèce, les périodes durant lesquelles l'agent est astreint à résider dans le logement de fonction mis gratuitement à sa disposition, sans obligation particulière de service, ne font pas partie de son temps de travail effectif.

<sup>5</sup> Conseil d'Etat, 16 janvier 1998, Ville d'Amiens.

<sup>6</sup> Article 55 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « Tout fonctionnaire est placé dans une des positions suivantes : 1° Activité à temps complet ou à temps partiel ; ... ».

- **Le travail à temps partiel**

La notion de service à temps plein et celle de service à temps partiel ne portent pas sur l'emploi lui-même, créé obligatoirement à temps complet, mais sur la façon dont cet emploi à temps complet est occupé.

Seuls les agents nommés sur un emploi à temps complet peuvent bénéficier du temps partiel de droit commun. La durée de 39 heures hebdomadaires est considérée comme étant la durée du service à temps plein pour un emploi à temps complet. Les quotités de temps partiel autorisés sont de 50, 60, 70, 80 et 90 % et ne peuvent être inférieures à 50 % de la durée hebdomadaire, soit 19 heures 30.

- **Le travail à temps non complet**

La notion de travail à temps complet ou à temps incomplet s'applique aux emplois créés. Les emplois permanents à temps non complet sont créés par délibération de l'assemblée de la collectivité ou l'organe délibérant de l'établissement. Cette délibération fixe la durée hebdomadaire de service afférente à l'emploi en fraction de temps complet. Les agents ne peuvent bénéficier d'un service à temps partiel sur cette catégorie d'emploi.

Un fonctionnaire ne peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet que si la durée totale de service qui en résulte n'excède pas de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet (soit 44 heures par semaine pour une référence à 39 heures).

### **3. Principe de parité avec la fonction publique de l'Etat**

Trois principes régissent la fonction publique territoriale : la parité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'État, l'unité de la fonction publique, la spécificité de la fonction publique territoriale.

Le principe de parité entre les fonctions publiques suppose qu'il existe une comparabilité entre elles. Dans plusieurs domaines, le principe de parité trouve ainsi à s'appliquer, en premier lieu pour les rémunérations sous forme de traitement indiciaire. Toutefois, le principe de parité est souvent invoqué dans des domaines où il n'existe pas de comparabilité avec la fonction publique de l'Etat. Il perd alors sa justification.

---

<sup>1</sup> Premier alinéa de l'article 60 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « Les fonctionnaires à temps complet, en activité ou en service détaché ... peuvent, sur leur demande, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, être autorisés à accomplir un service à temps partiel qui ne peut être inférieur au mi-temps ».

Dans le domaine du temps de travail, le Gouvernement rappelle que, **si les dispositions du décret du 24 août 1994 relatif au temps de travail dans la fonction publique de l'Etat ne s'imposent pas aux collectivités locales**, celles-ci peuvent les prendre comme référence<sup>1</sup>, d'autant plus que les dispositions régissant les rémunérations des fonctionnaires ont une influence directe sur la notion de durée légale du temps de travail pour un emploi à temps complet.

L'identité des normes applicables en matière de rémunération conduit à considérer que la durée du travail des emplois à temps complet des agents territoriaux ne peut être qu'identique à celle fixée par décret pour les fonctionnaires de l'Etat et hospitaliers.

En effet, le décret du 17 juillet 1985<sup>2</sup> dispose que fonctionnaires de l'Etat et fonctionnaires territoriaux sont régis par les mêmes dispositions en ce qui concerne les modalités de calcul du traitement, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement. Le décret du 24 octobre 1985<sup>3</sup> fixe notamment le mode de calcul du traitement indiciaire des fonctionnaires : la valeur annuelle du traitement afférent à l'indice 100 majoré est fixé à 33155 francs à compter du 1<sup>er</sup> avril 1999 ; le traitement annuel d'un fonctionnaire est obtenu en multipliant le centième de cette valeur par l'indice majoré correspondant à son grade et à son échelon. **Le montant du traitement ainsi fixé correspond donc nécessairement, à celui dû pour un emploi à temps complet faisant référence à une durée de travail identique pour les trois fonctions publiques.** Le décret du 24 octobre 1985 précise en ce sens que ce traitement est réduit au prorata de la durée des services lorsque les intéressés occupent un emploi à temps non complet de fonctionnaire territorial ou un emploi à temps incomplet d'agent non titulaire de l'Etat, territorial ou hospitalier.

Ainsi, si les collectivités territoriales disposent d'une autonomie de principe pour fixer la durée hebdomadaire de travail de leurs agents, elles n'en doivent pas moins respecter le principe de parité entre les agents de la fonction publique<sup>4</sup>. Cette relative autonomie s'applique sous le contrôle du juge administratif.

---

<sup>1</sup> Circulaire NOR INTB9800220C du ministre de l'intérieur aux préfets (métropole et DOM) sur la réglementation du temps de travail dans la fonction publique territoriale, novembre 1998.

<sup>2</sup> Décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires des collectivités territoriales régis respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>3</sup> Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

<sup>4</sup> Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les

Les dispositions relatives aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à **temps non complet**<sup>1</sup> laissent à penser qu'il existe une durée de travail unique et identique pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux. En effet, le seuil d'affiliation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) « *ne peut être inférieur à la moitié de la durée légale du travail des fonctionnaires territoriaux à temps complet* ». De plus, l'intégration dans les cadres d'emplois s'applique aux fonctionnaires à temps non complet employés pendant une durée « *supérieure ou égale à la moitié de la durée légale de travail des fonctionnaires territoriaux à temps complet* ».

Enfin, la réglementation relative aux **heures supplémentaires** effectuées par les fonctionnaires territoriaux prend aussi pour référence le seuil des 39 heures hebdomadaires<sup>2</sup>.

## **II. EN PRATIQUE, LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE EST SOUVENT DEJA RÉDUIT ET AMÉNAGÉ**

**Le rapport remis le 10 février 1999 par M. Jacques Roché**, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques, dresse un état des lieux avant de formuler des propositions pour une réduction et un aménagement du temps de travail dans la fonction publique.

**Le rapport au Parlement sur le temps de travail dans la fonction publique**, remis en juin 1999 en application de l'article 14 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, reprend les données et conclusions du rapport Roché.

L'état des lieux établi par ces deux rapports montre que les collectivités territoriales ont déjà réduit et aménagé le temps de travail de leurs agents.

Tous deux se réfèrent à une enquête menée par le magazine « La Gazette » en décembre 1998, qui montre que 25 % des 580 villes de plus de

---

*régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ». Conseil d'Etat, 2 décembre 1994, préfet de la région Nord Pas de Calais, préfet du Nord.*

<sup>1</sup> Articles 104 à 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 91-298 du 20 mars 1991.

<sup>2</sup> Décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 fixant le nouveau régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires susceptibles d'être accordées aux personnels civils de l'Etat, étendu aux fonctionnaires territoriaux par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

10.000 habitants interrogées ont une base hebdomadaire théorique de travail inférieure ou égale à 35 heures.

L'enquête sur la durée du travail réalisée par l'Association des maires de France auprès de 438 maires (dans toutes les strates démographiques) montre que 53 % de ces collectivités sont aux 39 heures hebdomadaires, 28 % entre 35 et 39 heures, 10 % aux 35 heures, 9 % pratiquent une durée inférieure à 35 heures et 1 % une durée supérieure à 39 heures.

Selon l'Assemblée des départements de France, au 1<sup>er</sup> janvier 2000, dix départements<sup>1</sup> avaient conclu un protocole d'accord pour la mise en oeuvre des 35 heures et vingt départements<sup>2</sup> avaient engagé une réflexion. En novembre 2000, dix-huit départements avaient signé des protocoles d'accord réduisant et aménageant le temps de travail de leur personnel.

Les conclusions du rapport Roché sont les suivantes :

- une **extrême diversification** des situations résulte de l'accumulation de mesures ponctuelles ;

- la durée hebdomadaire de travail n'est plus qu'une référence théorique tant les instruments de modulation à la disposition des agents sont nombreux (congés supplémentaires, autorisations d'absence, horaires variables...) ;

- dans la fonction publique territoriale, 25 % des collectivités affichent une durée hebdomadaire de travail inférieure ou égale à 35 heures tandis que 41 % se situeraient entre 36 et 38 heures hebdomadaires ;

- certaines différences constatées dans les durées de travail traduisent des inégalités entre les agents, non justifiées par des motifs objectifs ; ces pratiques constituent un obstacle à la polyvalence et à la mobilité des agents ;

- la souplesse introduite dans l'aménagement du temps de travail n'a pas été assez axée sur les besoins des usagers ;

- en général, la réduction et l'aménagement du temps de travail n'ont pas été l'occasion d'une réflexion globale sur l'organisation du travail.

---

<sup>1</sup> Ariège, Aude, Haute Garonne, Landes, Meurthe-et-Moselle, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Val-de-Marne, Finistère, Territoire de Belfort.

<sup>2</sup> Aveyron, Côtes d'Armor, Côte d'Or, Dordogne, Doubs, Hérault, Isère, Loire Atlantique, Loiret, Lot, Lot et Garonne, Haute Marne, Pas de Calais, Rhône, Haute Saône, Savoie, Haute Savoie, Haute Vienne, Seine Saint Denis, Val d'Oise.

### III. LE « PASSAGE AUX TRENTE-CINQ HEURES » PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI ET LES DECRETS

#### *A.- La réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat*

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat a été pris en Conseil d'Etat après l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat en date du 20 juin 2000 (trois syndicats ont voté contre le texte et quatre autres se sont abstenus sur les sept organisations représentatives du personnel). En plus de ce décret, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat diffuse un « Guide pour l'action »<sup>1</sup>.

#### **1. Trente-cinq heures hebdomadaires, annualisation du temps de travail et réduction supplémentaire pour sujétions spéciales**

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, la durée du travail effectif sera fixée à **trente-cinq heures par semaine** dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement.

L'annualisation du temps de travail sera autorisée, à l'image de ce que le législateur a prévu dans les entreprises privées. Ainsi, le décompte du temps de travail sera réalisé sur la base d'une **durée annuelle de travail effectif de 1.600 heures maximum**, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

Le « Guide pour l'action » permet de prendre la mesure de ces 1.600 heures : 45,7 semaines de 35 heures sur l'année (228 jours travaillés sur l'année, et 137 jours non travaillés : 104 jours de repos hebdomadaire, 25 jours de congés annuels, 8 jours fériés) ou 41 semaines de 39 heures (205 jours de travail, 23 « jours de repos ARTT »<sup>1</sup> en plus des 137 jours non travaillés).

Cette durée annuelle pourra être **réduite**, après avis du comité technique paritaire ministériel et le cas échéant du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent. Tel sera le cas en particulier en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.

---

<sup>1</sup> « Aménager et réduire le temps de travail : les 35 heures dans la fonction publique de l'Etat. Guide pour l'action », septembre 2000.

## **2.- Définition de la durée du travail effectif**

La durée du travail effectif, selon le décret du 25 août 2000, s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles.

## **3.- Garanties minimales que doit respecter l'organisation du travail et dérogations**

La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne pourra excéder ni **quarante-huit heures par semaine** ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives. Le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne pourra être inférieur à trente-cinq heures.

La durée quotidienne du travail ne pourra excéder **dix heures**. Le repos minimum quotidien sera de onze heures.

L'amplitude maximale de la journée de travail sera fixée à douze heures. Aucun temps de travail quotidien ne pourra atteindre six heures sans que les agents ne bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes.

Enfin, le travail de nuit comprendra au moins la période comprise entre 22 heures et 5 heures ou une autre période de sept heures consécutives comprise entre 22 heures et 7 heures.

Des dérogations à ces garanties minimales pourront être prévues dans deux cas :

- lorsque l'objet même du service public en cause l'exigera en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens ; un décret en Conseil d'Etat déterminera les contreparties accordées aux agents concernés ; l'avis du comité technique paritaire ministériel, le cas échéant du comité d'hygiène et de sécurité et celui du Conseil supérieur de la fonction publique seront requis ;

- lorsque des **circonstances exceptionnelles** le justifieront et pour une période limitée, par décision du chef de service ; les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent en seront informés.

## **4.- Cycles de travail et heures supplémentaires**

---

<sup>1</sup> ARTT : aménagement et réduction du temps de travail.

Le travail sera organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail. Les horaires de travail seront définis à l'intérieur du cycle, qui pourra varier entre le cycle hebdomadaire et le cycle annuel. Des arrêtés ministériels, pris après avis des comités techniques paritaires ministériels, définiront les cycles de travail auxquels pourront avoir recours les services. Ces cycles pourront être définis par service ou par nature de fonction.

Pour les agents relevant d'un régime de décompte horaire des heures supplémentaires, celles-ci seront prises en compte dès qu'il y aura dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles feront l'objet d'une compensation horaire. A défaut, elles seront indemnisées.

### **5.- Périodes d'astreinte**

Le décret du 25 août 2000 définit la période d'astreinte comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration. La durée de cette intervention sera considérée comme un temps de travail effectif.

Des arrêtés ministériels pris après consultation des comités techniques paritaires ministériels détermineront les cas dans lesquels il sera possible de recourir à des astreintes. Les modalités de leur rémunération ou de leur compensation seront précisées par décret après consultation des comités techniques paritaires.

### **6.- Horaires variables et adaptation aux heures d'affluence du public**

Sous réserve des nécessités du service, la possibilité de travailler selon un horaire variable pourra être organisée sur une période de référence (en principe la quinzaine ou le mois), avec une possibilité encadrée de report d'une période sur l'autre, grâce au dispositif dit de crédit-débit. Le comité technique paritaire sera consulté.

L'organisation des horaires variables devra tenir compte des missions spécifiques des services ainsi que des heures d'affluence du public ; la présence de la totalité du personnel est obligatoire pendant les plages fixes. Un contrôle obligatoire du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent sera opéré.

## **7.- Obligations de service**

Les régimes d'obligation de service seront, pour les personnels en relevant, ceux définis dans les statuts particuliers de leur corps ou dans un texte réglementaire relatif à un ou plusieurs corps.

## **8.- Temps de présence et obligations liées au travail**

Le décret du 25 août 2000 renvoie à d'autres textes réglementaires la possibilité d'instituer une durée équivalente à la durée légale pour les corps ou emplois dont les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif<sup>1</sup> et les conditions applicables aux autres situations dans lesquelles des obligations liées au travail sont imposées aux agents sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte<sup>2</sup>.

## **9.- Temps de travail des cadres**

Le régime de travail de personnels chargés soit de fonctions d'encadrement, soit de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée pourra faire l'objet de dispositions spécifiques adaptées à la nature et à l'organisation du service ainsi qu'au contenu des missions de ces personnels<sup>3</sup>.

## **10.- Entrée en vigueur**

Le décret du 25 août 2000 entrera en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2002**. Cette date pourra être anticipée pour certains services, établissements ou catégories de personnels.

---

<sup>1</sup> Par décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et du comité technique paritaire ministériel.

<sup>2</sup> Par arrêté ministériel après avis du comité technique paritaire ministériel.

<sup>3</sup> Par arrêté ministériel pris après avis du comité technique paritaire ministériel.

***B.- L'avant-projet de décret sur le temps de travail dans la fonction publique territoriale***

L'avant-projet de décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale reprend dans ses grandes lignes le décret du 25 août 2000 applicable à la fonction publique de l'Etat. Des aménagements sont toutefois prévus pour tenir compte de la spécificité de l'organisation des collectivités territoriales<sup>1</sup>.

Le 6 juillet 2000, l'avant-projet de décret a recueilli **un avis défavorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale** (18 voix contre, 9 voix pour et 5 abstentions).

**1.- La transposition des règles de la fonction publique de l'Etat aux collectivités locales**

L'avant-projet de décret rend applicable aux agents des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant les dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

Par référence aux dispositions du décret du 25 août 2000, et après avis du comité technique paritaire compétent, l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement :

- pourra réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions spéciales<sup>2</sup> ;

- déterminera les conditions de mise en place des cycles de travail ;

- déterminera les cas dans lesquels il sera possible de recourir à des astreintes ; les modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes seront précisées par décret par référence aux modalités et aux taux applicables aux services de l'Etat, sans qu'une consultation spécifique des comités techniques paritaires de la fonction publique territoriale ne soit prévue, contrairement à la fonction publique de l'Etat ;

- pourra instaurer un dispositif d'horaires variables ;

---

<sup>1</sup> Lorsque la réglementation sera différenciée selon les services de l'Etat, ce sont les autorités territoriales qui seront compétentes dans les mêmes domaines (par exemple, la mise en place d'un régime de cycles de travail).

<sup>2</sup> Sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux.

- pourra instituer une durée équivalente à la durée légale pour des emplois dont les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif ; dans la fonction publique territoriale, les sapeurs pompiers professionnels sont particulièrement concernés ;

- définira les autres situations dans lesquelles des obligations liées au travail seront imposées aux agents sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte ; là encore, les modalités de rémunération ou de compensation seront précisées par décret par référence aux modalités et taux applicables aux services de l'Etat ;

- pourra adopter des mesures spécifiques pour les cadres<sup>1</sup>, liées d'une part à l'organisation du travail et aux systèmes de délégation, et d'autre part à la nature des services et au contenu des missions de ces personnels.

## **2.- Mesure spécifique à la fonction publique territoriale : le travail à temps non complet**

Selon l'avant-projet de décret, la durée hebdomadaire de service des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet sera fixée par l'organe délibérant sur la base de la durée afférente à un emploi à temps complet.

Lorsque l'organe délibérant décide de réduire la durée de travail des agents employés à temps non complet, à due proportion de la réduction de la durée du travail des agents employés à temps complet :

- le fonctionnaire qui refusera cette transformation ne bénéficiera pas de la prise en charge<sup>2</sup> par le centre de gestion ou le Centre national de la fonction publique territoriale organisée par l'article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- le fonctionnaire qui refuse cette transformation ne bénéficie pas de l'indemnité d'un montant égal à un mois de traitement par annuité de services effectifs<sup>3</sup> (susceptible d'être majorée).

Le seuil d'intégration<sup>4</sup> dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps non complet, employés par une ou plusieurs collectivités ou

---

<sup>1</sup> Personnels chargés des fonctions d'encadrement ou de fonctions de conception bénéficiant d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou soumis à de fréquents déplacements de longue durée.

<sup>2</sup> Deux derniers alinéas de l'article 18 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

<sup>3</sup> Trois derniers alinéas de l'article 30 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 précité.

<sup>4</sup> Premier alinéa de l'article 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

établissements, sera fixé à 17 heures 30 par semaine, c'est-à-dire la moitié de la durée légale du travail des fonctionnaires territoriaux à temps complet (35 heures hebdomadaires).

### **3.- Entrée en vigueur et mise en conformité avec les nouvelles normes**

Comme les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant devront « passer aux 35 heures » au 1<sup>er</sup> janvier 2002, cette date pouvant être anticipée par décision de l'organe délibérant et après avis du comité technique paritaire compétent.

Les collectivités et établissements qui pratiquaient déjà une durée hebdomadaire de travail inférieure à 39 heures devront se mettre en conformité avec les dispositions du décret avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## **IV- LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL DOIT RÉSULTER DE DÉCISIONS DÉCENTRALISÉES ET NON ÊTRE IMPOSÉ PAR DÉCRET**

Votre commission des Lois estime que le renvoi pur et simple au décret en Conseil d'État aboutit à **priver d'effet le principe constitutionnel selon lequel la libre administration des collectivités territoriales<sup>1</sup> s'exerce dans les conditions prévues par la loi.**

Le présent article ne respecte pas la compétence du législateur, affirmée par l'article 34 de la Constitution, selon lequel la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État et détermine les règles concernant la libre administration des collectivités territoriales.

En effet, la rédaction proposée aboutit à laisser au pouvoir réglementaire le soin de fixer la durée du travail des agents des collectivités territoriales.

La mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation<sup>2</sup>, présidée par notre collègue M. Jean-Paul Delevoye, a elle aussi constaté l'étroitesse de la marge de manoeuvre que le Gouvernement

---

<sup>1</sup> Article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales de la République... s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 447 (Sénat, 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, juin 2000.

envisage de laisser aux employeurs locaux, par une conception restrictive du principe de parité.

**Un tel blanc-seing donné au Gouvernement n'est pas justifié.**

Les pratiques actuelles des collectivités territoriales montrent que celles-ci n'ont pas attendu un décret pour négocier, avec les organisations représentatives du personnel, des modalités de réduction et d'aménagement du temps de travail.

En conséquence, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** de réécriture de l'article 15 afin de réaffirmer la compétence de l'assemblée délibérante de la collectivité, de tenir compte de la spécificité des missions exercées par celle-ci et de supprimer le renvoi au décret en Conseil d'État.

Ainsi, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant seront **fixées par l'assemblée délibérante de la collectivité** ou l'organe délibérant de l'établissement, conformément au droit en vigueur.

Votre commission des Lois souhaite affirmer son **attachement à l'objectif de l'aménagement du temps de travail**. Elle propose donc en ce sens que les collectivités territoriales se déterminent **par référence aux conditions applicables aux agents de l'État**, en tenant compte de la spécificité de leurs missions.

La référence à la fonction publique de l'État serait donc plus souple que l'application du décret du 24 août 2000 aux collectivités locales. Elle permet de tenir compte du contexte dans lequel les entreprises privées qui ne l'auront pas encore fait et les services de l'État passeront uniformément aux 35 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les collectivités territoriales pourront atteindre ce même objectif d'aménagement et de réduction du temps de travail par des moyens qui leur soient propres.

La spécificité des collectivités territoriales recevrait une consécration législative. En effet, **l'État employeur unique ne saurait être comparé aux 60.000 employeurs locaux**, de tailles très variées.

**Seule la libre fixation du temps de travail des agents par les assemblées délibérantes des collectivités locales garantit que le coût financier du passage aux 35 heures sera proportionné aux ressources des collectivités locales et à leurs besoins en termes de service public.**

En particulier, l'amélioration du service public local passera par une réorganisation des services et un redéploiement des effectifs, mais pas forcément par de nouvelles embauches.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 **ainsi modifié.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><b>Loi 84-16 du 11 Janvier 1984</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.</p>	<p>TITRE I<sup>ER</sup> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE</b></p>	<p>TITRE I<sup>ER</sup> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉSORPTION DE L'EMPLOI PRÉCAIRE</b></p>
	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>Dispositions concernant la fonction publique de l'Etat</b></p>	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>Dispositions concernant la fonction publique de l'Etat</b></p>
	Article premier	Article premier
<p><i>Art. 19</i> : Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :</p>	<p>I. - Par dérogation à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, et sous réserve des dispositions de l'article 2 ci-dessous, peuvent être ouverts, pour une durée maximum de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, des concours réservés aux candidats remplissant les conditions suivantes :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études ;</p>	<p>1° Justifier avoir eu, pendant au moins <i>deux</i> mois au cours de la période de douze mois précédant la date du 10 juillet 2000, la qualité d'agent non titulaire de droit public de l'Etat ou des établissements publics locaux d'enseignement, recruté à titre temporaire et ayant exercé des missions dévolues aux agents titulaires;</p>	<p>1° Justifier avoir... ...moins <i>quatre</i> mois...</p>
<p>2° Des concours réservés aux fonctionnaires de l'Etat, et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'Etat, militaires et magistrats, et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et des établissements publics, en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.</p>	<p>2° Avoir été, durant la période définie au 1° ci-dessus, en fonctions ou avoir bénéficié d'un congé en</p>	<p>...titulaires;</p> <p>2° Avoir été, durant la période <i>de quatre mois</i> définie...</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 7 :</i> Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat recrutés dans les conditions définies aux articles 4 et 6 de la présente loi est pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique. Il comprend notamment, compte tenu de la spécificité des conditions d'emploi des agents non titulaires, des règles de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les fonctionnaires, sauf en ce qui concerne les régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.</p>	<p>application du décret pris sur le fondement de l'article 7 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée ;</p>	<p>... susmentionnée ;</p>
	<p>3° Justifier, au plus tard à la date de nomination dans le corps, des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au corps concerné ou, pour l'accès aux corps d'enseignement des disciplines technologiques et professionnelles, des candidats au concours interne. Les candidats peuvent obtenir la reconnaissance de leur expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou diplômes requises pour se présenter aux concours prévus par le présent article. Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des titres ou diplômes requis ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>4° Justifier, au plus tard à la date de clôture des inscriptions au concours, d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>II. - Peuvent également être ouverts, pendant une durée maximum de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, des concours réservés aux candidats, recrutés à titre temporaire et ayant exercé des missions dévolues aux agents titulaires, qui satisfont aux conditions fixées aux 2°, 3° et 4° du I ci-dessus et remplissent l'une des conditions suivantes :</p>	<p>II. - <i>(Sans modification).</i></p>
	<p>- justifier avoir eu, pendant la période définie au 1° du I ci-dessus, la qualité d'agent non titulaire de droit public des établissements publics de l'Etat, autres que les établissements publics locaux d'enseignement et que ceux à caractère industriel et commercial, mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des</p>	
<p><b>Loi 83-634 du 13 Juillet 1983</b> portant droits et obligations des fonctionnaires.</p>		
<p><i>Art. 2 :</i> La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.</p>	<p>fonctionnaires ;</p>	
<p><b>Loi 90-588 du 6 Juillet 1990</b> portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger</p>	<p>- justifier avoir eu, pendant la même période, la qualité d'agent non titulaire des établissements d'enseignement figurant sur la liste prévue à l'article 3 de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger .</p>	
<p><i>Art. 3(abrogé) :</i> L'agence gère les établissements d'enseignement situés à l'étranger, dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et placés en gestion directe, pour lesquels elle reçoit des crédits de l'Etat permettant de couvrir les engagements qu'il assume. La liste de ces établissements est établie par arrêté conjoint du ministre chargé des finances, du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération.</p>	<p>Les fonctions exercées par les intéressés doivent correspondre à des emplois autres que ceux mentionnés à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée ou que ceux prévus par toute autre disposition législative excluant l'application du principe énoncé à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 susmentionnée.</p>	
<p><b>Loi 84-16 du 11 Janvier 1984</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.</p>	<p><i>Art. 3 :</i> Les emplois permanents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre Ier du statut général :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° Les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, en application de l'article 25 du présent titre ;</li><li>2° Les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements</li></ul>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil supérieur de la fonction publique ;</p> <p>3° Les emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'Etat dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission ; la liste de ces institutions et des catégories d'emplois concernées est fixée par décret en Conseil d'Etat ;</p> <p>4° Les emplois des centres hospitaliers et universitaires occupés par des personnels médicaux et scientifiques soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 ;</p> <p>5° Les emplois occupés par du personnel affilié aux régimes de retraite institués en application du décret du 24 septembre 1965 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, de l'article L 426-1 du code de l'aviation civile et du code des pensions de retraite des marins ;</p> <p>6° Les emplois occupés par les maîtres d'internat et surveillants d'externat des établissements d'enseignement.</p> <p>Les remplacements de fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat et de ses établissements publics mentionnés à l'article 3 du titre Ier du statut général, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant, doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires.</p>		
<p><b>Loi 83-634 du 13 Juillet 1983</b> portant droits et obligations des fonctionnaires</p> <p><i>Art. 3</i> : Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut.</p>	<p>III. - Les concours réservés prévus aux I et II ci-dessus sont organisés pour l'accès à des corps de fonctionnaires dont les statuts particuliers prévoient un recrutement par la voie externe. En outre, les corps d'accueil de catégorie A concernés sont ceux mentionnés à l'article 80 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée.</p>	<p>III. -(<i>Sans modification</i>).</p>
<p><b>Loi 84-16 du 11 Janvier 1984</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.</p>		
<p><i>Art. 80</i> : Les décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article 79 ci-dessus fixent :</p>		
<p>1° Pour chaque ministère, les corps auxquels les agents non titulaires mentionnés aux articles 73, 74 et 76 peuvent accéder ; ces corps sont déterminés en tenant compte, d'une part, des fonctions réellement exercées par ces agents et du niveau et de la nature des emplois qu'ils occupent, d'autre part, des titres exigés pour l'accès à ces corps ; en tant que de besoin, des corps nouveaux peuvent être créés en application du b) de l'article 22 du présent titre ;</p>		
<p>Les corps dans lesquels les agents non titulaires du niveau de la catégorie A, mentionnés aux articles 73, 74 et 76 de la présente loi, peuvent être titularisés sont les corps au profit desquels interviennent des mesures statutaires prévues par le protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des rémunérations et des classifications ; les titres exigés pour l'accès à ces corps sont déterminés par décret en Conseil d'Etat ;</p>		
<p>2° Pour chaque corps, les modalités d'accès à ce corps, le délai dont les agents non titulaires disposent pour</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>présenter leur candidature, les conditions de classement des intéressés dans le corps d'accueil, le délai dont ces derniers disposent, après avoir reçu notification de leur classement, pour accepter leur intégration ; ce délai ne peut être inférieur à six mois.</p> <p>Les textes pris en application du présent article sont soumis à l'avis du comité technique paritaire compétent.</p>	<p>Pendant une durée maximum de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, l'accès des candidats remplissant les conditions fixées au I ci-dessus aux corps de fonctionnaires de l'Etat classés dans la catégorie C prévue à l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée peut se faire, sans préjudice des dispositions prévues à l'article 12 ci-dessous, par la voie d'examens professionnels, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat.</p>	
<p><i>Art. 29</i> : Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories.</p> <p>Ces corps regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ils sont répartis en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C et D. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une de ces catégories.</p>	<p>Les candidats ne peuvent se présenter qu'aux concours ou examens professionnels prévus par le présent article donnant accès aux corps de fonctionnaires dont les missions, telles qu'elles sont définies par les statuts particuliers desdits corps, relèvent d'un niveau de catégorie au plus égal à celui des fonctions qu'ils ont exercées pendant une durée de trois ans au cours de la période de huit ans prévue au 4° du I ci-dessus.</p>	
<p><b>Loi 96-1093 du 16 Décembre 1996</b> relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p><i>Art. 1</i> : Par dérogation à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, et pour une durée maximum de quatre ans à compter de la publication de la présente loi, peuvent être ouverts, dans des conditions définies par décrets en Conseil d'Etat, des concours réservés aux candidats remplissant les cinq conditions suivantes:</p> <p>1° Justifier, à la date du 14 mai 1996, de la qualité d'agent non titulaire de l'Etat ou de ses établissements</p>	<p>Pendant une durée maximum de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, les candidats qui remplissaient les conditions fixées aux articles 1er et 2 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire et qui exerçaient des fonctions autres que celles du niveau de la catégorie C peuvent accéder à un corps de fonctionnaires, par voie d'examen professionnel, selon les modalités définies par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, pour l'application du présent article, les conditions fixées aux articles 1er et 2 de la loi du 16 décembre 1996 susmentionnée s'apprécient à la date du</p>	<p>(Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>d'enseignement publics ou des établissements d'enseignement figurant sur la liste prévue à l'article 3 de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, recruté à titre temporaire sur des emplois ou crédits inscrits au budget de l'Etat et assurant des missions de service public dévolues aux agents titulaires ;</p> <p>2° Etre, à la même date, en fonction ou bénéficiaire d'un congé en application du décret pris sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée ;</p> <p>3° Exercer, à cette date, soit des fonctions du niveau de la catégorie C, soit des fonctions d'enseignement ou d'éducation en qualité de maître auxiliaire dans un établissement d'enseignement public du second degré ou dans un établissement ou un service de la jeunesse et des sports, ou d'agent non titulaire chargé d'enseignement du second degré dans un établissement d'enseignement figurant sur la liste mentionnée au 1° ; ou exercer des fonctions d'enseignement ou d'éducation en qualité d'agent contractuel dans un établissement d'enseignement agricole de même niveau ; ou assurer des fonctions d'information et d'orientation en qualité d'agent non titulaire dans les services d'information et d'orientation relevant du ministre chargé de l'éducation ;</p> <p>4° Justifier, au plus tard à la date de clôture des inscriptions au concours, des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au corps concerné ou, pour l'accès aux corps d'enseignement des disciplines technologiques et professionnelles, des candidats au concours interne ;</p> <p>5° Justifier, à la date mentionnée au 4°, d'une durée de services publics effectifs de même niveau de catégorie</p>	<p>16 décembre 2000.</p> <p>Les candidats mentionnés à l'alinéa ci-dessus doivent en outre remplir les conditions suivantes :</p> <p>1° Satisfaire aux conditions fixées aux 1° et 2° du I de l'article 1er de la présente loi ;</p> <p>2° Justifier d'une durée de services publics effectifs complémentaire qui sera fixée par décret en Conseil d'Etat.</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>au moins égale à quatre ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.</p> <p>Toutefois, les candidats qui, à la date du 14 mai 1996, justifiaient des titres ou diplômes et de la durée de services exigés aux 4° et 5° et qui ont exercé les fonctions mentionnées au 3° en la qualité d'agent non titulaire prévue au 1°, pendant une partie de la période comprise entre le 1er janvier 1996 et le 14 mai 1996, sont également admis à se présenter aux concours réservés.</p> <p><i>Art. 2</i> : Peuvent également être ouverts selon les modalités définies à l'article 1er des concours réservés aux agents remplissant les conditions fixées aux 2°, 4° et 5° de l'article 1er et justifiant à la date du 14 mai 1996 de la qualité d'agent non titulaire de droit public d'un établissement public administratif, recruté à titre temporaire sur des emplois ou crédits inscrits au budget de l'Etat et assurant des missions de service public dévolues aux agents titulaires. Ces agents doivent exercer des fonctions du niveau de la catégorie C ou des fonctions d'enseignement mentionnées au 3° de l'article 1er, correspondant à des emplois autres que ceux figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée.</p>	<p>CHAPITRE II</p> <p><b>Dispositions concernant la fonction publique territoriale</b></p>	<p>CHAPITRE II</p> <p><b>Dispositions concernant la fonction publique territoriale</b></p>
<p><b>Loi 84-53 du 26 Janvier 1984</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale</p> <p><i>Art. 36</i> : Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de</p>	<p>Article 3</p> <p>Par dérogation à l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et pour une durée maximum de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, les agents non titulaires des collectivités territoriales ou des</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>ces modalités :</p> <p>1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études.</p> <p>Les statuts particuliers fixent la nature de ces concours qui peuvent être organisés soit sur épreuves, soit sur titres pour l'accès à des cadres d'emplois, emplois ou corps lorsque les emplois en cause nécessitent une expérience ou une formation préalable. Les concours sur titres peuvent comporter une ou plusieurs épreuves ;</p> <p>2° Des concours sur épreuves réservés aux fonctionnaires territoriaux et, dans des conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents des collectivités territoriales et aux fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics, en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.</p> <p>Les matières, les programmes et les modalités de déroulement de ces concours sont fixés à l'échelon national par la voie réglementaire. Ils tiennent compte des responsabilités et capacités requises ainsi que des rémunérations correspondant aux cadres d'emplois, emplois ou corps auxquels ils donnent accès.</p> <p><i>Art. 3</i> : Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de</p>	<p>établissements publics en relevant exerçant des fonctions correspondant à celles définies par les statuts particuliers des cadres d'emplois peuvent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être nommés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, selon les modalités fixées aux articles 4 et 5 ci-dessous, sous réserve qu'ils remplissent les conditions suivantes :</p> <p>1° Justifier avoir eu, pendant au moins <i>deux</i> mois au cours des douze mois précédant la date du 10 juillet 2000, la qualité d'agent non titulaire recruté en application de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée ;</p>	<p>1° Justifier avoir... ...moins <i>quatre</i> mois...  ...susmentionnée ;</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi. Ces collectivités et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel. Des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'Etat. Toutefois, dans les communes de moins de 2 000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, des contrats peuvent être conclus pour une durée déterminée et renouvelés par reconduction expresse pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet et correspondant à un nombre maximal d'heures de travail qui n'excède pas celui mentionné à l'article 107 de la présente loi. »</p> <p><i>Art. 136 :</i> Les agents non titulaires qui peuvent se prévaloir des dispositions des articles 126 à 135 ne peuvent être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou pour motif disciplinaire jusqu'à l'expiration des délais d'option qui leur sont ouverts par les décrets</p>	<p>2° Avoir été, durant la période définie au 1° ci-dessus, en fonctions ou avoir bénéficié d'un congé en application du décret pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée ;</p> <p>3° Justifier, au plus tard à la date de la proposition de nomination dans le cadre d'emplois pour les agents relevant de l'article 4 ci-dessus, ou au plus tard à la date de la clôture des inscriptions aux concours pour les agents relevant de l'article 5 ci-dessus, des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au cadre d'emplois concerné. Les intéressés</p>	<p>2°(Sans modification).</p> <p>3°(Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>prévus à l'article 128.</p> <p>Les agents non titulaires qui ne demandent pas leur intégration ou dont la titularisation n'a pas été prononcée, les agents non titulaires recrutés pour exercer les fonctions mentionnées aux articles 3 et 25 de la présente loi ainsi que ceux recrutés dans les conditions prévues par la section II du chapitre III et par l'article 110 sont régis notamment par les mêmes dispositions que celles auxquelles sont soumis les fonctionnaires en application des articles 6, 7, 8, 10, 11, 17, 18, 20, premier et deuxième alinéas, 23, 25, 26, 27, 28, 29 du titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales ; des articles 9, 10, des premier, troisième et quatrième alinéas de l'article 25, des articles 33, 34, 35, des troisième et quatrième alinéas de l'article 37, de l'article 40, du premier alinéa du 1° et des 7, 8° et 10° de l'article 57, des articles 59, 75 et 100 du titre III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales; de l'article L 412-45 du code des communes, jusqu'à la date d'entrée en vigueur d'une loi réorganisant la formation professionnelle des fonctionnaires territoriaux, et des articles L 417-26 à L 417-28 et L 422-4 à L 422-8 du code des communes modifiés et étendus aux autres collectivités territoriales par le paragraphe III de l'article 119 de la présente loi.</p> <p>Les agents contractuels qui ne demandent pas leur intégration ou dont la titularisation n'a pas été prononcée continuent à être employés dans les conditions prévues par la législation et la réglementation applicables ou suivant les stipulations du contrat qu'ils ont souscrit en tant qu'elles ne dérogent pas à ces dispositions légales ou réglementaires.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application</p>	<p>peuvent obtenir la reconnaissance de leur expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou diplômes requises pour se présenter aux concours prévus par le présent article. Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des titres ou diplômes requis ;</p> <p>4° Justifier, au plus tard à la date de la proposition de nomination dans le cadre d'emplois pour les agents relevant de l'article 4 ci-dessous, ou au plus tard à la date de la clôture des inscriptions aux concours pour les agents relevant de l'article 5 ci-dessous, d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.</p> <p>Pour l'appréciation de cette dernière condition, les périodes de travail à temps non complet correspondant à une durée supérieure ou égale au mi-temps sont assimilées à des périodes à temps plein, les autres périodes de travail à temps non complet sont assimilées aux trois quarts du temps plein.</p> <p>Les cadres d'emplois ou, le cas échéant, les grades ou spécialités concernés par les dispositions du présent chapitre sont ceux au profit desquels sont intervenues des mesures statutaires prévues par le protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques, ainsi que ceux relevant des dispositions de la loi du 16 décembre 1996 susmentionnée.</p>	<p>4°(Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>du présent article. Il comprend notamment, compte tenu de la spécificité des conditions d'emploi des agents non titulaires, des règles de protection sociale semblables à celles dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux, sauf en ce qui concerne les dispositions liées au régime spécial de sécurité sociale applicable à ces derniers, en particulier en matière d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.</p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Les agents non titulaires remplissant les conditions énumérées à l'article 3 ci-dessus et qui ont été recrutés après le 27 janvier 1984 peuvent accéder par voie d'intégration directe au cadre d'emplois dont les fonctions correspondent à celles au titre desquelles ils ont été recrutés et qu'ils ont exercées pendant la durée prévue au 4° de l'article 3 ci-dessus, dans la collectivité ou l'établissement dans lequel ils sont affectés, sous réserve de remplir l'une des conditions suivantes :</p> <p>1° Avoir été recrutés avant la date d'ouverture du premier concours d'accès audit cadre d'emplois organisé, dans le ressort de l'autorité organisatrice dont ils relèvent, en application des dispositions de l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée ;</p> <p>2° Ou avoir été recrutés au plus tard <i>avant</i> le 14 mai 1996 lorsque, à la date de leur recrutement, les fonctions qu'ils exerçaient correspondaient à celles définies par le statut particulier d'un cadre d'emplois pour lequel un seul concours a été organisé, dans le ressort de l'autorité organisatrice dont ils relèvent, en application des dispositions de l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée.</p> <p>Les agents concernés par les dispositions du présent article disposent</p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p> <p>2° Ou avoir été recrutés au plus tard le 14 mai 1996...</p> <p>...susmentionnée.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

**Loi du 26 janvier 1984**  
*Art.36 . - Cf. supra*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<i>Art.36 . - Cf. supra</i>	<p>d'un délai de douze mois à compter de la notification de la proposition qui leur est faite pour se prononcer sur celle-ci.</p>	
	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
	<p>Les agents non titulaires remplissant les conditions énumérées à l'article 3 ci-dessus et qui ont été recrutés après le 14 mai 1996 peuvent se présenter à des concours réservés à condition d'exercer, à la date de leur recrutement, des fonctions qui correspondent à celles définies par les statuts particuliers des cadres d'emplois pour lesquels un seul concours a été organisé, dans le ressort de l'autorité organisatrice dont ils relèvent, en application des dispositions de l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>Les intéressés doivent avoir exercé les fonctions définies à l'alinéa ci-dessus <i>pendant une durée d'au moins trois ans au cours des huit dernières années.</i></p>	<p>Les intéressés doivent avoir exercé les fonctions définies à l'alinéa ci-dessus <i>pendant la durée prévue au 4° de l'article 3 de la présente loi.</i></p>
	<p>Les concours réservés donnent lieu à l'établissement de listes d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>L'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><b>Loi 84-53 du 26 Janvier 1984</b> Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale <i>Art. 44 :</i> Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury. Lorsque les statuts particuliers le prévoient, les concours peuvent être organisés par spécialité et, le cas échéant, par discipline. L'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement.</p>	<p>Tout candidat déclaré apte depuis moins de deux ans peut être nommé dans un des cadres d'emplois auxquels le concours réservé donne accès, dans les conditions fixées par la dernière phrase du quatrième alinéa de l'article 44 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p><i>Les conditions de nomination et de classement dans chacun des cadres d'emplois des agents bénéficiant des dispositions prévues aux articles 3 et 4</i></p>	<p><b>Alinéa supprimé.</b></p>

**Texte de référence**

La liste d'aptitude inclut, dans la limite du maximum fixé par le cinquième alinéa du présent article, les candidats déclarés aptes à être inscrits sur les listes d'aptitude établies à l'issue des concours précédents qui n'ont pas été nommés stagiaires en application de l'article 46 et qui remplissent encore les conditions d'inscription ci-après. Toute personne déclarée apte depuis moins de deux ans ou, si celui-ci est intervenu au-delà de ce délai, depuis le dernier concours peut être nommée dans un des emplois auxquels le concours correspondant donne accès. La personne déclarée apte ne bénéficie de ce droit, la deuxième année, que sous réserve d'avoir fait connaître son intention d'être maintenue sur ces listes au terme de l'année suivant son inscription initiale. Le décompte de cette période de deux ans est suspendu, le cas échéant, durant l'accomplissement des obligations du service national ou en cas de congé parental ou de maternité.

Lorsqu'il est mis fin au stage par l'autorité territoriale en raison de la suppression de l'emploi ou pour toute autre cause ne tenant pas à la manière de servir, le fonctionnaire territorial stagiaire est, à sa demande, réinscrit de droit sur la liste d'aptitude.

Il y demeure inscrit jusqu'à l'expiration du délai de deux ans à compter de son inscription initiale ou, si aucun concours n'a été organisé dans ce délai, jusqu'à la date d'organisation d'un nouveau concours. »

Le nombre cumulé des personnes restant valablement inscrites sur la liste précédente et des candidats déclarés aptes par le jury est au plus égal au nombre des vacances d'emplois.

Un candidat déclaré apte ne peut être inscrit que sur une seule liste d'aptitude d'un concours d'un même

**Texte du projet de loi**

*ci-dessus ainsi que de celles du présent article sont celles prévues par les statuts particuliers desdits cadres d'emplois pour les lauréats des concours internes, sous réserve de dispositions particulières concernant la durée des stages, fixées par décret en Conseil d'État.*

**Propositions de la Commission**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>grade d'un cadre d'emplois. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles un candidat déclaré apte à plusieurs concours d'un même cadre d'emplois opte pour son inscription sur une seule liste. Après deux refus d'offre d'emploi transmise par une collectivité ou un établissement à l'autorité organisatrice du concours, le candidat est radié de la liste d'aptitude. Le jury peut, si nécessaire, et pour toute épreuve, se constituer en groupe d'examineurs. Toutefois, afin d'assurer l'égalité de notation des candidats, le jury opère, s'il y a lieu, la péréquation des notes attribuées par groupe d'examineurs et procède à la délibération finale.</p>	<p>Article 6</p> <p>Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent titre aux agents des collectivités et établissements mentionnés à l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée.</p>	<p>Article additionnel</p> <p><i>Les conditions de nomination et de classement dans chacun des cadres d'emplois des agents bénéficiant des dispositions prévues aux articles 3 à 5 de la présente loi sont celles prévues par les statuts particuliers desdits cadres d'emplois pour les lauréats des concours internes, sous réserve de dispositions particulières concernant la durée des stages, fixées par décret en Conseil d'Etat.</i></p>
<p>Art 118 : I- La commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, disposent de fonctionnaires organisés en corps. Les personnels de ces collectivités et établissements sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat, qui peut déroger aux dispositions de la présente loi. Ce statut peut être commun à l'ensemble des collectivités et établissements mentionnés ci-</p>		<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

**Texte de référence**

dessus ou à certains d'entre eux.  
Les écoles relevant de l'Etat peuvent, par voie de convention , être chargées d'organiser des concours communs pour le recrutement simultané de fonctionnaires de l'Etat et de fonctionnaires des collectivités et établissements mentionnés à l'alinéa précédent.

II- Lorsqu'un emploi de la commune, du département de Paris ou de leurs établissements publics est équivalent à un emploi de la fonction publique de l'Etat, le statut particulier de l'emploi de ces collectivités et établissements et la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi de l'Etat.

Lorsqu'un emploi des collectivités ou établissements mentionnés à l'alinéa précédent est équivalent à un emploi de la fonction publique territoriale, le statut particulier de l'emploi de ces collectivités et établissements et la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi territorial.

Il peut toutefois être dérogé à ces règles lorsqu'un emploi des collectivités ou établissements mentionnés au premier alinéa et un emploi de l'Etat ou des collectivités territoriales sont équivalents mais sont soumis, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, à des statuts particuliers différents et bénéficient de rémunérations différentes.

Les statuts particuliers et les rémunérations des emplois définis comme ne relevant d'aucune des catégories d'emplois mentionnés ci-dessus sont déterminés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les statuts particuliers peuvent prévoir que certains corps sont communs aux collectivités et établissements mentionnés au premier alinéa ou à certains d'entre eux. Les corps communs sont gérés sous l'autorité du maire de Paris.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>La remise en vigueur des procédures antérieures d'élaboration ou de modification des règles particulières à chaque emploi, opérée par les paragraphes II de l'article 26 et II de l'article 27 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, cesse de produire effet à compter de l'installation du Conseil supérieur des administrations parisiennes qui est institué par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE III <b>Dispositions concernant la fonction publique hospitalière</b></p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE III <b>Dispositions concernant la fonction publique hospitalière</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Loi 86-33 du 9 Janvier 1986</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p>
<p><i>Art. 29 :</i> Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :</p> <p>1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou ayant accompli certaines études ;</p> <p>2° Des concours réservés aux fonctionnaires soumis au présent titre et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents des établissements mentionnés à l'article 2, aux fonctionnaires et agents de l'Etat militaires et magistrats et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des</p>	<p>Par dérogation à l'article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, peuvent être ouverts, pour une durée maximum de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, des concours ou examens professionnels réservés aux candidats remplissant les quatre conditions suivantes :</p> <p>1° Justifier avoir eu, pendant au moins <i>deux</i> mois au cours des douze mois précédant la date du 10 juillet</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° Justifier avoir...</p> <p>...moins <i>quatre</i> mois...</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.</p>	<p>2000, la qualité d'agent non titulaire de droit public des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 susmentionnée, recruté à titre temporaire et ayant assuré des missions dévolues aux agents titulaires ;</p>	<p>... titulaires ;</p>
<p><i>Art. 2 :</i> Les dispositions du présent titre s'appliquent aux personnes qui, régies par les dispositions du titre premier du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet ou à temps non complet dont la quotité de travail est au moins égale au mi-temps, et titularisées dans un grade de la hiérarchie des établissements ci-après énumérés :</p>		<p>2°(Sans modification).</p>
<p>1° Etablissements publics de santé et syndicats interhospitaliers mentionnés aux articles L 711-6 et L 713-5 du code de la santé publique ;</p>	<p>2° Avoir été, durant la période définie au 1° ci-dessus, en fonctions ou avoir bénéficié d'un congé en application du décret pris sur le fondement de l'article 10 de la loi du 9 janvier 1986 précitée ;</p>	<p>3°(Sans modification).</p>
<p>2° Hospices publics ;</p>	<p>3° Justifier, au plus tard à la date de nomination dans le corps, des titres</p>	
<p>3° Maisons de retraite publiques, à l'exclusion de celles qui sont rattachées au bureau d'aide sociale de Paris ;</p>		
<p>4° Etablissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et maisons d'enfants à caractère social ;</p>		
<p>5° Etablissements publics ou à caractère public pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés, à l'exception des établissements nationaux et des établissements d'enseignement ou d'éducation surveillée ;</p>		
<p>6° Centres d'hébergement et de réadaptation sociale, publics ou à caractère public, mentionnés à l'article 185 du code de la famille et de l'aide sociale ;</p>		
<p>7° Centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre.</p>		
<p>Les dispositions du présent titre ne s'appliquent pas aux médecins, biologistes, pharmaciens et odontologistes mentionnés aux 2° et 3° ainsi qu'à l'avant-dernier alinéa de l'article L.714-27 du Code de la santé publique.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 10</i> : Un décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière fixe les dispositions générales applicables aux agents contractuels recrutés dans les conditions prévues à l'article 9. Il comprend notamment, compte tenu de la spécificité des conditions d'emploi de ces agents, des règles de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les agents homologues des collectivités territoriales.</p>	<p>ou diplômes requis des candidats au concours ou examen professionnel externe d'accès au corps concerné. Les candidats peuvent obtenir la reconnaissance de leur expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou diplômes requises pour se présenter aux concours prévus par le présent article. Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des titres ou diplômes requis ;</p>	
	<p>4° Justifier, au plus tard à la date de clôture des inscriptions au concours ou à l'examen professionnel, d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>Les concours ou examens professionnels réservés prévus à l'alinéa précédent sont organisés pour l'accès à des corps de fonctionnaires dont les statuts particuliers prévoient un recrutement par la voie externe. Les examens professionnels réservés prévus au même alinéa ne peuvent être organisés que pour les corps dont les statuts particuliers prévoient un recrutement externe par examen professionnel.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>Les candidats...</p>
	<p>Les candidats ne peuvent se présenter qu'aux concours ou examens professionnels prévus par le présent article donnant accès aux corps de fonctionnaires dont les missions, telles qu'elles sont définies par les statuts particuliers desdits corps, relèvent d'un niveau de catégorie au plus égal à celui des fonctions qu'ils ont exercées pendant une durée de trois ans au cours de la période de huit ans prévue au 4° du premier alinéa ci-dessus.</p>	<p>...pendant la période prévue au 4° du présent article.</p>
	<p>Article 8</p>	<p>Article 8</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 31</i> : Le nombre d'emplois mis au concours est égal au nombre d'emplois déclarés vacants en vue de ce concours.</p> <p>Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury.</p> <p>Le jury établit, dans le même ordre, une liste complémentaire afin de permettre le remplacement des candidats inscrits sur la liste principale qui ne peuvent pas être nommés ou, éventuellement, de pourvoir des vacances d'emplois survenant dans l'intervalle de deux concours.</p> <p>Le nombre des emplois qui peuvent être pourvus par la nomination de candidats inscrits sur la liste complémentaire ne peut excéder un pourcentage, fixé par décret, du nombre d'emplois offerts au concours.</p> <p>La validité de la liste complémentaire cesse automatiquement à la date d'ouverture du concours suivant et, au plus tard, un an après la date d'établissement de la liste complémentaire.</p> <p>Les nominations sont prononcées dans l'ordre d'inscription sur la liste principale puis dans l'ordre d'inscription sur la liste complémentaire. S'il apparaît, au moment de la vérification des conditions requises pour concourir, laquelle doit intervenir au plus tard à la date de nomination, qu'un ou plusieurs candidats déclarés aptes par le jury ne réunissaient pas lesdites conditions, il peut être fait appel, le cas échéant, aux candidats figurant sur la liste complémentaire.</p> <p>Lorsque les concours pourvoient aux emplois de plusieurs établissements, chaque candidat est affecté à un établissement en fonction de ses préférences prises en compte selon l'ordre de mérite.</p> <p>Le jury peut, si nécessaire, et pour toute épreuve, se constituer en groupes d'examineurs. Toutefois,</p>	<p>I. - Par dérogation à l'article 31 de la loi du 9 janvier 1986 susmentionnée, les concours ou examens professionnels prévus à l'article 7 donnent lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude valable un an, classant par ordre alphabétique les candidats déclarés admis par le jury. Les candidats inscrits sur cette liste sont recrutés par les établissements qui auront offert un poste au concours ou à l'examen professionnel.</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>afin d'assurer l'égalité de notation des candidats, le jury opère, s'il y a lieu, la péréquation des notes attribuées par chaque groupe d'examineurs et procède à la délibération finale.</p>	<p>II. - Le décret prévu au premier alinéa de l'article 7 fixe notamment la liste des corps pour lesquels ces concours ou examens professionnels pourront être ouverts en dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986 susmentionnée ainsi que les modalités d'organisation de ces concours ou examens professionnels et la nature des épreuves.</p>	<p>TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA MODERNISATION DU RECRUTEMENT</p>
<p><i>Art. 36</i> : L'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue d'assurer la publicité des emplois vacants ou dont la vacance a été prévue et d'en informer l'autorité administrative compétente de l'Etat. Elle peut pourvoir les emplois vacants soit par la procédure de changement d'établissement définie au d de l'article 32 soit par détachement de fonctionnaires titulaires.</p> <p>Les statuts particuliers prévoient les conditions dans lesquelles l'emploi est pourvu lorsqu'aucun candidat n'a pu être nommé selon les procédures mentionnées à l'alinéa précédent.</p>	<p>TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA MODERNISATION DU RECRUTEMENT</p>	<p>TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA MODERNISATION DU RECRUTEMENT</p>
<p><b>Loi 84-16 du 11 Janvier 1984</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.</p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p><i>Art. 6</i> : Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet sont assurées par des agents contractuels.</p> <p>Les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires.</p>	<p>Le premier alinéa de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée est modifié comme suit :</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
	<p>"Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet, sont assurées par des agents contractuels. "</p>	
	<p>Les agents contractuels recrutés en application des dispositions du premier alinéa de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée dans sa</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 7</i> : Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat recrutés dans les conditions définies aux articles 4 et 6 de la présente loi est pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique. Il comprend notamment, compte tenu de la spécificité des conditions d'emploi des agents non titulaires, des règles de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les fonctionnaires, sauf en ce qui concerne les régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.</p>	<p>rédaction antérieure à la présente loi, et en fonctions à la date de publication de la présente loi ou bénéficiaires, à la même date, de l'un des congés prévus par le décret pris en application de l'article 7 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée, continuent à être employés dans les conditions prévues par leur contrat.</p>	
<p><i>Art. 19</i> : Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :</p> <p>1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études ;</p> <p>2° Des concours réservés aux fonctionnaires de l'Etat, et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'Etat, militaires et magistrats et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et des établissements publics, en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.</p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>L'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée est modifié comme suit :</p> <p>I. - Le 1° est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>" 1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études.</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>" Lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent, lorsque la nature des fonctions le justifie, être admis à se présenter à ces concours. Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis. "</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>I. - Le 1° est complété par les dispositions suivantes :</p> <p style="text-align: center;"><b>Alinéa supprimé.</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

II. - Le même article est complété par les dispositions suivantes :

(Alinéa sans modification).

" 3° En outre, pour l'accès à certains corps et dans les conditions fixées par leur statut particulier, des concours réservés aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de *membre élu* d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable d'une association, peuvent être organisés. La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Les statuts particuliers fixent la nature et la durée des activités requises, ainsi que la proportion des places offertes à ces concours par rapport au nombre total des places offertes pour l'accès par concours aux corps concernés.

3° En outre,...

...mandats de *membre d'une assemblée élue* d'une...

" Les concours mentionnés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus peuvent être organisés soit sur épreuves, soit sur titres ou sur titres et travaux, éventuellement complétés d'épreuves, lorsque les emplois en cause nécessitent une expérience ou une formation préalables.

...concernés.

(Alinéa sans modification).

" Les concours peuvent être organisés au niveau national ou déconcentré. La compétence des ministres en matière d'organisation des concours peut être déléguée, par arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre chargé de la fonction publique, après consultation des *instances paritaires compétentes*, au représentant de l'État dans la région, le département, le territoire ou la collectivité d'outre-mer, pour les personnels placés sous son autorité. "

" Les concours...

...consultations des *comités techniques paritaires*, au représentant...

...autorité.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 20</i> : Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury.</p> <p>Ce jury établit, dans le même ordre, une liste complémentaire afin de permettre le remplacement des candidats inscrits sur la liste principale qui ne peuvent pas être nommés ou, éventuellement, de pourvoir des vacances d'emplois survenant dans l'intervalle de deux concours.</p> <p>Pour chaque corps, le nombre des postes qui peuvent être pourvus par la nomination de candidats inscrits sur la liste complémentaire ne peut excéder un pourcentage, fixé par décret, du nombre des postes offerts au concours.</p> <p>La validité de la liste complémentaire cesse automatiquement à la date du début des épreuves du concours suivant et, au plus tard, deux ans après la date d'établissement de la liste complémentaire.</p> <p>Les nominations sont prononcées dans l'ordre d'inscription sur la liste principale, puis dans l'ordre d'inscription sur la liste complémentaire. S'il apparaît, au moment de la vérification des conditions requises pour concourir, laquelle doit intervenir au plus tard à la date de la nomination, qu'un ou plusieurs candidats déclarés aptes par le jury ne réunissaient pas lesdites conditions, il peut être fait appel, le cas échéant, aux candidats figurant sur la liste complémentaire.</p> <p>Le jury peut, si nécessaire, et pour toute épreuve, se constituer en groupes d'examineurs. Toutefois, afin d'assurer l'égalité de notation des candidats, le jury opère, s'il y a lieu,</p>	<p>Article 11</p> <p>Il est inséré, à l'article 20 de la loi du 11 janvier 1984 susmentionnée, un sixième alinéa rédigé comme suit :</p> <p>" Les candidats aux concours doivent remplir les conditions générales prévues aux articles 5 et 5 bis du titre Ier du statut général et par le statut particulier du corps auxquels ils postulent au plus tard à la date de la première épreuve du concours ou, s'il s'agit d'un concours comprenant un examen des titres des candidats, à la date de la première réunion du jury chargé de la sélection des dossiers, sauf indications contraires dans le statut particulier du corps concerné. "</p>	<p>Article 11</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
la péréquation des notes attribuées par chaque groupe d'examineurs et procède à la délibération finale.	<p data-bbox="761 495 871 524">Article 12</p> <p data-bbox="596 560 1038 869">Pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, le recrutement dans les corps de fonctionnaires de catégorie C dont le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de cette catégorie peut avoir lieu sans concours, selon des conditions d'aptitude et des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p data-bbox="1217 495 1327 524">Article 12</p> <p data-bbox="1126 560 1350 584"><i>(Sans modification).</i></p>
<b>Loi n°84-53 du 26 janvier 1984</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	<p data-bbox="761 943 871 972">Article 13</p> <p data-bbox="596 1005 1038 1095"><i>I. - Le dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée est supprimé.</i></p> <p data-bbox="596 1133 1038 1733"><i>Les agents contractuels qui ont été recrutés en application des dispositions du dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée dans sa rédaction antérieure à la présente loi, en fonctions à la date de publication de la présente loi ou bénéficiaires, à la même date, de l'un des congés prévus par le décret pris en application du dernier alinéa de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée, continuent à être employés dans les conditions prévues par la législation antérieure, lorsqu'ils ne sont pas recrutés au titre des dispositions des articles 36 ou 38 de la loi du 26 janvier 1984 ou au titre des dispositions des articles 3 à 5 de la présente loi.</i></p>	<p data-bbox="1217 943 1327 972">Article 13</p> <p data-bbox="1126 1005 1289 1032"><b>I. - Supprimé.</b></p>
<i>Art.3 - Cf. supra</i>		
<i>Art.136 - Cf. supra</i>		
<i>Art.36 - Cf. supra</i> <i>Art.38 :</i> Par dérogation à l'article 36, les fonctionnaires peuvent être recrutés sans concours : a) En application de la législation sur les emplois réservés ; b) Lors de la constitution initiale d'un corps ou d'un cadre d'emplois ou de la création d'un emploi par transformation de corps, de cadres d'emplois ou d'emplois existants ; c) Pour le recrutement des fonctionnaires des catégories C et D lorsque le statut particulier le prévoit		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>;</p> <p>d) pour le recrutement des fonctionnaires de catégorie C, lorsque le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, le cas échéant selon des conditions d'aptitude prévues par les statuts particuliers. Les personnes reconnues travailleurs handicapés par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L 323-11 du code du travail peuvent être recrutées en qualité d'agent contractuel dans les emplois des catégories A, B et C pendant une période d'un an renouvelable une fois. A l'issue de cette période, les intéressés sont titularisés sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude pour l'exercice de la fonction.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de l'alinéa précédent, notamment les conditions minimales de diplôme exigées pour le recrutement en qualité d'agent contractuel en catégories A et B, les modalités de vérification de l'aptitude préalable au recrutement en catégorie C, les conditions de renouvellement éventuel de ce contrat et les modalités d'appréciation de l'aptitude à exercer les fonctions, avant titularisation.</p> <p><b>Loi du 26 janvier 1984</b> <i>Art.3 . - Cf. supra</i></p>	<p>II. - L'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée est</p>	<p><i>I bis.- Le dernier alinéa de l'article 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précitée est complété par la phrase suivante :</i></p> <p><i>« Dans ces communes et groupements, les agents occupant des emplois permanents à temps non complet et dont la durée de travail est inférieure à la moitié de la durée du travail des agents à temps complet peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »</i></p> <p>II. - <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 14 : Les centres de gestion regroupent les collectivités et</i></p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>établissements qui leur sont affiliés à titre obligatoire ou volontaire en application de l'article 15. Ils assurent, pour les fonctionnaires de catégories A, B, et C, les missions définies à l'article 23.</p> <p>Les centres sont organisés dans chaque département sous réserve des dispositions des articles 17 et 18. Des centres peuvent décider, par délibérations concordantes de leurs conseils d'administration, de constituer un centre commun organisé au niveau interdépartemental.</p> <p>Les collectivités et établissements non affiliés à un centre de gestion assurent par eux-mêmes les missions confiées aux centres de gestion. Dans ce cas, les dispositions mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article 27 pour les centres de gestion leur sont applicables dans les mêmes conditions.</p> <p>L'ensemble des collectivités et établissements énumérés à l'article 2 sont tenus de communiquer au centre de gestion dans le ressort duquel ils se trouvent les créations et vacances d'emplois et les listes d'aptitude établies en application des articles 39 et 44. Les collectivités et établissements affiliés lui transmettent, en outre, les tableaux d'avancement établis en application de l'article 79 et les décisions de nomination permettant de déterminer le nombre d'emplois pouvant être pourvus en application de l'article 39. Les centres de gestion assurent la publicité de leurs propres créations et vacances d'emplois dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 23.</p> <p><i>Art. 43 :</i> Le nombre des postes ouverts à un concours tient compte du nombre de nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent en application de l'article 44, du nombre</p>	<p>complété par les dispositions suivantes :</p> <p>" Les centres de gestion réalisent une synthèse des informations mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements relevant de leur ressort et aux besoins prévisionnels recensés en application de l'article 43 de la présente loi, dans le but d'organiser une concertation annuelle auprès de ces collectivités et établissements et de contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement ainsi que des moyens nécessaires à leur mise en oeuvre.</p> <p>" A ce titre, ils examinent plus particulièrement les demandes et</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>de fonctionnaires pris en charge dans les conditions fixées aux articles 97 et 97 bis et des besoins prévisionnels recensés par les collectivités territoriales et établissements.</p>	<p>propositions de recrutement et d'affectation susceptibles d'être effectuées sur la base du deuxième alinéa de l'article 25.</p>	
<p><i>Art.25</i> : . . . . . Ils peuvent, dans les mêmes conditions, recruter des agents en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indisponibles. Ils peuvent recruter des fonctionnaires en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition d'une ou plusieurs collectivités ou établissements en vue de les affecter à des missions permanentes, pour accomplir un service à temps non complet auprès de chacune de ces collectivités ou de chacun de ces établissements. . . . . . . . .</p>	<p>" Les informations et propositions issues de cette concertation sont portées à la connaissance des comités techniques paritaires. "</p>	
<p><i>Art. 34</i> : Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé et, si l'emploi est créé en application des trois derniers alinéas de l'article 3, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.</p>	<p><i>III. - Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée, le terme : " trois " est remplacé par le terme: " deux ".</i></p>	<p><b>III. - Supprimé.</b></p>
<p><i>Art. 36 - Cf. supra</i></p>	<p>IV. - L'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée est complété ainsi qu'il suit :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>" En outre, l'accès à certains cadres d'emplois peut être, dans les</p>	<p>" En outre,...</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. 33 : Les comités techniques paritaires sont consultés pour avis sur les questions relatives :</p> <p>1° A l'organisation des administrations intéressées ;</p> <p>2° Aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations ;</p> <p>3° Aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ;</p> <p>4° A l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée ;</p> <p>5° Aux problèmes d'hygiène et de sécurité. Ils sont obligatoirement consultés sur les mesures de salubrité et de sécurité applicables aux locaux et installations, ainsi que sur les prescriptions concernant la protection sanitaire du personnel. Ils sont réunis par leur président à la suite de tout</p>	<p>conditions fixées par leur statut particulier, ouvert par la voie d'un troisième concours aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou de plusieurs activités professionnelles ou d'un ou de plusieurs mandats de membre élu d'une collectivité territoriale. Ce troisième concours peut aussi être ouvert à des candidats justifiant d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable d'une association.</p> <p>" La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Les statuts particuliers fixent la nature et la durée des activités requises, et la proportion des places offertes pour l'accès par ces concours aux cadres d'emplois. "</p> <p>V. - Pour la durée d'application du dispositif de la présente loi, le rapport établi sur la base de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée comporte un bilan de la mise en oeuvre des dispositions prévues aux articles 3 à 5 ci-dessus.</p> <p>Le centre de gestion est rendu destinataire du bilan susmentionné et en assure la transmission aux organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.</p>	<p>...mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable d'une association.</p> <p>" La durée de...</p> <p>...offertes à ce concours par rapport au nombre total des places offertes pour l'accès par concours aux corps concernés.</p> <p>V. - (Sans modification).</p>

**Texte de référence**

accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité ou ayant pu entraîner des conséquences graves.

Si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient, des comités d'hygiène et de sécurité locaux ou spéciaux sont créés par décision de l'organe délibérant des collectivités ou établissements. Ils peuvent également être créés si l'une de ces conditions est réalisée.

L'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

**Loi du 26 janvier 1984**

*Art.36 . - Cf. supra*

**Texte du projet de loi**

Article 14

**Propositions de la Commission**

*VI - Le 1° de l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est complété par les dispositions suivantes :*

*« Lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent, lorsque la nature des fonctions le justifie, être admis à se présenter à ces concours. Un décret en Conseil d'Etat précise la nature et la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction des diplômes requis. »*

Article 14

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.</p> <p>Art. 29 : Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :</p> <p>1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou ayant accompli certaines études ;</p> <p>2° Des concours réservés aux fonctionnaires soumis au présent titre et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents des établissements mentionnés à l'article 2, aux fonctionnaires et agents de l'Etat militaires et magistrats et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.</p>	<p>L'article 29 de la loi du 9 janvier 1986 susmentionnée est modifié comme suit :</p> <p>I. - Le 1° est <i>remplacé</i> par les dispositions suivantes :</p> <p>" 1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou ayant accompli certaines études.</p> <p>" Lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent, lorsque la nature des fonctions le justifie, être admis à se présenter à ces concours. Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis. "</p> <p>II. - Le même article est complété par les dispositions suivantes :</p> <p>" 3° En outre, pour l'accès à certains corps et dans les conditions fixées par leur statut particulier, des concours réservés aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de <i>membre élu</i> d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>I. - Le 1° est <i>complété</i> par les dispositions suivantes :</p> <p><b>Alinéa supprimé.</b></p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>" 3° En outre,...</p> <p>...mandats de <i>membre d'une assemblée élue</i> ou de ...</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><b>Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984</b> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.</p> <p><i>Art. 7 :</i> Les fonctionnaires territoriaux ont vocation à occuper les emplois de la fonction publique territoriale.</p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 14 du titre Ier du statut général, tout fonctionnaire territorial peut accéder à un corps ou occuper un emploi relevant des administrations ou établissements publics de l'Etat.</p>	<p>responsable d'une association, peuvent être organisés. La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Les statuts particuliers fixent la nature et la durée des activités requises, ainsi que la proportion des places offertes à ces concours par rapport au nombre total des places offertes pour l'accès par concours aux corps concernés. "</p> <p style="text-align: center;"><b>TITRE III</b> <b>DISPOSITIONS RELATIVES AU</b> <b>TEMPS DE TRAVAIL</b></p> <p style="text-align: center;">Article 15</p> <p>Il est inséré, après l'article 7 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée, un article 7-1 ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;"><i>" Art. 7-1. - Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail s'appliquent aux agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 dans les mêmes conditions qu'aux agents de l'État, sauf dérogations ou adaptations justifiées par les particularités des missions exercées au sein de ces collectivités ou établissements.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>" Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. "</i></p>	<p>...concernés. "</p> <p style="text-align: center;"><b>TITRE III</b> <b>DISPOSITIONS RELATIVES AU</b> <b>TEMPS DE TRAVAIL</b></p> <p style="text-align: center;">Article 15</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;"><i>" Art. 7-1. - Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par l'assemblée délibérante de la collectivité ou l'organe délibérant de l'établissement, par référence aux conditions applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements. »</i></p>

## **ANNEXES**

<b>ANNEXE 1 : ETUDE D'IMPACT .....</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE 2 : DÉCRET N° 2000-815 DU 25 AOÛT 2000 RELATIF À L'AMÉNAGEMENT ET À LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT.....</b>	<b>157</b>
<b>ANNEXE 3 : AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF À L'AMÉNAGEMENT ET LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE .....</b>	<b>159</b>



## **ETUDE D'IMPACT**

A la suite du protocole d'accord du 10 juillet 2000 sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public, et conformément à ses engagements envers les organisations syndicales signataires de prendre les mesures législatives nécessaires à son application dès l'année 2001, le Gouvernement a déposé un projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire et la modernisation du recrutement dans la fonction publique au sein de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Ce projet de loi comporte trois titres :

- le titre Ier relatif à la résorption de l'emploi précaire, reprend, en l'amplifiant et en l'adaptant compte tenu du bilan de la loi du 16 décembre 1996, le dispositif de ladite loi,
- le titre II comporte des dispositions propres à éviter la reconstitution de l'emploi précaire, notamment par une modernisation des procédures de concours et un meilleur encadrement de l'emploi contractuel,
- le titre III est relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales.

### **TITRE IER : DISPOSITIONS RELATIVES À L'EMPLOI PRÉCAIRE**

La loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire prévoyait un dispositif de résorption de la précarité, sur la base duquel près de 55 000 agents auront pu être titularisés.

Bien que les derniers concours ne soient pas encore clos, et donc le bilan final non encore connu, il apparaît d'ores et déjà :

1 - que tous les agents en situation précaire n'ont pu être titularisés, soit en raison du cadre du dispositif lui-même, soit en raison du nombre de postes ouverts aux concours.

2 - que l'effectif global d'agents non titulaires, et non recrutés sur contrat à durée indéterminée, est resté stable, la précarité se reconstituant en quelque sorte au fur et à mesure que les titularisations étaient prononcées.

## **1 - AVANTAGES ATTENDUS**

Dans un contexte où la lutte contre toutes les formes de précarité constitue une priorité nationale, le présent dispositif participe de cette priorité en prévoyant dans le respect de l'accès par concours, un cadre adapté de recrutement.

Les agents concernés par les dispositions du présent projet doivent exercer depuis plusieurs années, et ce, par renouvellements successifs de leur engagement, des fonctions normalement dévolues à des titulaires. Le projet de loi prévoit, à cet égard, que les candidats doivent justifier d'une présence d'au moins deux mois dans l'année précédant la signature du protocole et d'une ancienneté au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours de huit dernières années à la date de clôture des inscriptions au concours.

Le protocole d'accord du 10 juillet 2000 prévoit pour une période de cinq ans, l'accès des agents recrutés à titre précaire et remplissant certaines conditions aux corps et cadres d'emplois correspondant aux fonctions qu'ils exercent, soit par des concours spécifiques dits « réservés », soit par des examens professionnels, soit encore par la voie d'accès direct, selon les situations rencontrées.

La mise en place de ces voies d'accès à la fonction publique, dérogeant aux dispositions des titres II (article 19), III (articles 36, 41, 43 et 44) et IV (articles 29-2° et 31) du statut général des fonctionnaires, nécessite l'adoption d'une loi.

**1.1 - Dans la fonction publique de l'Etat**, ces engagements renouvelés correspondent dans les faits au maintien d'agents recrutés initialement pour faire face à des besoins temporaires, ou pour répondre à des besoins nouveaux considérés à l'origine comme temporaires, ou enfin pour faire face à des difficultés de gestion des titulaires (remplacement de congés de longue durée, délais inhérents à la mise en place des concours, etc...).

Des concours peuvent être ouverts, dans les mêmes conditions dans les établissements publics autres que ceux à caractère industriel et commercial, et dans les établissements de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Les concours peuvent être ouverts dans tous les corps ayant bénéficié des mesures du protocole du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations. Par ailleurs, l'accès à la catégorie C pourra se faire par examen professionnel, ainsi que celui des maîtres-auxiliaires les plus anciens.

**1.2 - Dans la fonction publique territoriale**, le nouveau dispositif retient également un champ et des modalités sensiblement plus étendus, et de nature à en faciliter la mise en œuvre.

En effet, le bilan du dispositif mis en œuvre sur la base de la loi du 16 décembre 1996 (cf tableau 1 annexé) a montré les limites et l'insuffisance des concours réservés dont l'organisation incombait notamment au CNFPT et aux centres de gestion. En 4 ans, moins de 10 000 agents (sur les 50 à 70 000 agents visés) auront pu bénéficier de l'accès à de tels concours, alors qu'un nombre très important de contractuels dont l'ancienneté est supérieure à 5 ans voire 10 ans demeurent en fonction dans des conditions très incertaines.

Or si une grande partie de l'effectif important de non titulaires (325 000 agents hors assistantes maternelles, soit environ 25 % des emplois) correspondent à des nécessités au regard des règles statutaires et n'appellent pas de traitement particulier, une proportion importante est liée notamment au caractère tardif de la mise en place des filières et à une carence durable dans l'organisation des concours et des recrutements statutaires.

Le critère de carence des concours demeure donc l'élément déterminant pour justifier l'introduction de mécanismes dérogatoires d'accès à la fonction publique territoriale. Il s'apprécie cependant plus largement tandis que les modalités consistent en des mesures de titularisation directe sur titres pour les agents les plus anciennement en fonction, les agents non titulaires plus récemment recrutés relevant de concours réservés. D'une manière générale, l'ensemble des agents non titulaires qui relevaient des mesures prévues par la loi de 1996 mais qui, dans la pratique, n'ont pu en bénéficier et demeurent encore sous statut de contractuel, auront ainsi une « seconde chance ».

Le dispositif ne s'assimile cependant pas aux mesures de titularisation de la loi Le Pors puisque son application relèvera de la libre décision des collectivités locales.

**1.3 - Dans la fonction publique hospitalière**, sont concernés les agents non titulaires du niveau des catégories A, B et C assurant des missions de service public normalement dévolues aux agents titulaires, recrutés à titre temporaire.

L'article 9 de la loi du 9 janvier 1986 permet le recours à des agents contractuels soit lorsqu'il n'existe pas de statut correspondant aux missions qui leur sont confiées, soit, pour une durée maximale d'un an, pour assurer des remplacements momentanés, faire face à la vacance d'un emploi ou exercer des fonctions occasionnelles.

L'application de ces dispositions s'est traduite par la pérennisation d'agents contractuels recrutés sur des contrats à durée déterminée renouvelés en fonction de nouvelles vacances ou pour assurer des permanences dans l'intervalle entre deux concours.

Les délais d'organisation des concours étant importants, bon nombre d'établissements ont préféré conserver ces agents, connus d'eux et formés à l'emploi, plutôt que recruter des candidats issus des concours.

## **2 - IMPACT SUR L'EMPLOI ET SUR D'AUTRES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX**

Les rémunérations n'étant souvent pas assises sur des emplois figurant explicitement dans le tableau des emplois annexé à la loi de finances, le nombre des agents concernés au sein de la fonction publique de l'Etat n'est pas connu avec précision. Le caractère récent et encore partiel des recensements au sein des deux autres fonctions publiques conduisent également à une connaissance insuffisamment précise de la précarité.

Tout au plus peut-on indiquer ici que, selon les indications recueillies au début de l'année 2000, l'effectif de non titulaires potentiellement intéressés par le dispositif, mais avant prise en compte des conditions requises par le présent texte, s'élève à 100 000 pour la fonction publique de l'Etat, 125 000 pour la fonction publique territoriale et 50 000 pour la fonction publique hospitalière sur un total d'environ 5,3 millions d'agents publics.

C'est pourquoi, dans le cadre notamment des travaux de l'observatoire de l'emploi public créé par le décret du 13 juillet 2000, des enquêtes seront conduites dans les trois secteurs de la fonction publique, enquêtes dont les résultats seront publiés. Cet observatoire, réunissant des représentants des employeurs publics, du Parlement, des organisations syndicales ainsi que des gestionnaires de personnel, a pour mission de collecter, d'exploiter et de diffuser l'information sur l'emploi dans les services de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, y compris les établissements hospitaliers.

Ayant notamment pour mission de doter l'administration d'outils fiables et opérationnels de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, il répond ainsi à une double objectif de transparence dans la gestion et l'utilisation des crédits publics, dans la mesure où il permettra de mieux connaître le montant des dépenses réellement affectées aux agents publics, et de modernisation de la gestion, indispensable alors même que près de la moitié des effectifs de la fonction publique de l'Etat va être renouvelée dans les dix prochaines années.

- **S'agissant plus particulièrement de la fonction publique de l'Etat**, un recensement est en cours de lancement par circulaire conjointe du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et du ministère de l'économie et des finances, dont les résultats devraient être connus à la fin de l'année 2000.

- **S'agissant de la fonction publique territoriale**, il y a lieu par ailleurs de tenir compte de l'importance de l'effectif d'agents de catégorie C relevant de l'échelle E2, dont le recrutement comme titulaires peut déjà s'effectuer directement sans concours sur la base de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, et qui n'appelle donc pas de mesure législative nouvelle. Le champ des emplois concernés par le présent dispositif porte donc essentiellement sur les autres catégories de non titulaires, principalement recrutés sur des emplois permanents qu'ils occupent depuis plusieurs années. Les annexes 2 et 3 explicitent les cadres d'emplois concernés ainsi qu'une évaluation de l'effectif des agents non titulaires relevant potentiellement de ces cadres d'emplois.

La vérification des conditions individuelles (notamment en termes d'ancienneté et de détention des diplômes requis) comme celle de la carence des concours de droit commun, très variable d'un cadre d'emplois à un autre, voire, au sein d'un cadre d'emplois, d'une spécialité à une autre ou d'un grade à un autre, ne permet pas de fixer précisément le volume des emplois réellement concernés, qui peut néanmoins être évalué à plusieurs dizaines de milliers.

Il convient de souligner qu'à l'instar des principes régissant l'accès à la fonction publique territoriale, les nominations effectuées résulteront de la libre appréciation des employeurs locaux.

- **S'agissant enfin de la fonction publique hospitalière**, les conditions requises en termes d'ancienneté, de titres, de missions, pour se présenter aux concours réservés, ne permettent pas d'estimer le nombre de candidats susceptibles de bénéficier de ces mesures sur les cinq ans à venir. Les besoins en effectifs selon les corps de fonctionnaires hospitaliers accessibles par ces modalités de recrutement ne peuvent être appréhendés d'une façon globale, les gestionnaires des établissements concernés étant autonomes en matière de recrutement.

### **3 - INCIDENCES FINANCIÈRES**

L'impact du projet pourra être cerné lorsque les recensements seront effectués, étant entendu :

- que le plan se déroule sur 5 exercices successifs,
- que pour la fonction publique de l'Etat, et la fonction publique hospitalière, les emplois nécessaires à l'accueil des agents non titulaires seront constitués d'une part d'emplois vacants, tout en veillant à ce que les voies normales de recrutement ne soient pas tariées, et d'autre part, et « pour une part significative », conformément aux termes du protocole d'accord, d'emplois créés par transformation des supports budgétaires d'ores et déjà affectés à la prise en charge des agents (crédits de vacations, d'heures supplémentaires, etc...). Au titre de l'année 2001, 4020 emplois seront ainsi créés dans la fonction publique de l'Etat, auxquels s'ajoutent 1000 emplois créés à partir de crédits d'heures supplémentaires au ministère de l'éducation nationale, ceci ne constituant qu'une première étape et ne préjugant pas des volumes à dégager pour les années ultérieures,
- que pour la fonction publique territoriale, les nominations résultent de la décision des employeurs locaux,
- qu'en tout état de cause, les emplois étant déjà occupés, généralement de manière durable, le coût budgétaire est, toutes choses égales par ailleurs, le coût

additionnel lié à la titularisation et non celui de la création des emplois budgétaires d'accueil ou de l'utilisation d'emplois vacants.

Par ailleurs, l'accès à une situation statutaire d'agents non titulaires actuellement affiliés à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) aura pour corollaire le passage au régime du Code des pensions civiles et militaires de retraite en ce qui concerne les agents de la fonction publique de l'Etat ou l'affiliation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) en ce qui concerne les agents de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Enfin, le recours fréquent à la procédure d'intégration directe allègera la charge liée à la mise en œuvre des concours réservés incombant soit aux administrations de l'Etat, soit au CNFPT, aux centres de gestion ou aux collectivités non affiliées.

#### **4 - IMPACT EN TERMES DE FORMALITÉS ADMINISTRATIVES**

Des décrets en Conseil d'Etat fixeront les modalités d'organisation des concours réservés, examens professionnels et autres intégrations conformément aux dispositions du présent projet. Ces textes devront au préalable avoir été soumis à l'avis des instances paritaires compétentes. En ce qui concerne la fonction publique hospitalière, le dispositif suppose un suivi très précis des situations tant au niveau des établissements que des services déconcentrés de l'Etat. Une mission d'appui nationale en cours de constitution apportera une aide méthodologique et une possibilité de suivi de l'application des mesures.

Par ailleurs, un effort particulier d'information sera entrepris auprès des agents concernés (concours et examens, préparation aux épreuves, déroulement de la procédure de validation des acquis professionnels notamment ainsi que conditions requises pour les intégrations directes).

Les procédures spécifiques à la fonction publique territoriale, dès lors qu'elles feront une large place à des modalités d'intégration directe, pourront être mises en œuvre de manière simple et rapide par les collectivités concernées, à partir du constat d'éléments objectifs liés à la date d'organisation (cf tableau 2 annexé).

Les collectivités locales pourront ainsi proposer une intégration directe sur titres :

- aux non titulaires recrutés avant la date d'organisation du premier concours correspondant au cadre d'emplois dont ils peuvent relever : il s'agit des contractuels les plus anciennement recrutés, alors que la construction statutaire n'était en fait pas encore mise en place dans leur domaine d'activité
- aux non titulaires recrutés après le premier concours mais avant le 14 mai 1996, lorsqu'à la date de leur recrutement aucun autre concours correspondant

à leur cadre d'emplois n'avait été organisé : l'objectif est surtout ici d'offrir une possibilité d'intégration aux agents qui auraient pu bénéficier des mesures ouvertes par la loi du 16 décembre 1996 mais qui, quatre ans après, sont demeurés contractuels.

La procédure des concours réservés demeurera applicable pour les contractuels plus récemment recrutés.

Pourront se présenter à ces concours, dont les modalités seront similaires à celles qui résultaient de la loi de 1996, les non titulaires recrutés après le 14 mai 1996 lorsqu'à la date de leur recrutement un concours au plus correspondant à leur cadre d'emplois a été organisé, c'est-à-dire ceux des agents pour lesquels la carence des concours normaux, dans certaines filières, a continué d'être constatée depuis 1996.

Dans un souci d'égalité de traitement et de simplification, les conditions de nomination et de classement dans les cadres d'emplois des agents non titulaires nommés au titre de l'un ou l'autre des mécanismes, seront celles applicables aux agents nommés après concours interne, tout en prévoyant comme en 1996, des durées de stage dérogatoires.

## **5 - CONSÉQUENCES EN TERMES DE COMPLEXITÉ DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE**

Le présent projet de loi nécessitera l'adoption de textes d'application, de durée limitée, relatifs à l'accès aux corps et cadres d'emplois d'accueil des agents non titulaires. En conséquence, la lisibilité des décrets statutaires, et notamment de leurs articles relatifs au recrutement, devra faire l'objet d'un soin particulier.

En outre, les agents non titulaires pouvant d'ores et déjà se porter candidat à un concours interne se voient offrir une voie d'accès supplémentaire et seront donc amenés à choisir entre les deux voies de recrutement.

<b>TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES À LA MODERNISATION DE RECRUTEMENT</b>
--

Ce titre a pour objectif la mise en œuvre du volet du protocole d'accord du 10 juillet 2000 précité pour ce qui concerne les mesures générales d'adaptation de certaines procédures de recrutement ou de gestion des fonctionnaires. Ces mesures concernent les trois fonctions publiques.

### **1 - AVANTAGES ATTENDUS**

#### **1.1 - Recrutements des contractuels à temps non complet**

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat est modifiée afin de mieux encadrer le recours à des personnels contractuels, et donc d'en limiter le nombre, pour des fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps non complet.

Les dispositions actuelles de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 précitée permettent de recruter à temps non complet sur contrat à durée indéterminée. Il est ainsi possible d'embaucher des agents travaillant à 95 % d'un temps complet, ce qui constitue un détournement manifeste de l'objectif recherché. La modification introduite par l'article 9 consiste à limiter supérieurement à 70 % la quotité autorisée pour les recrutements de ces contractuels, ce qui exprime un retour à l'esprit de la loi. Les quotités supérieures (80 % soit quatre jours hebdomadaires, notamment) ont vocation à être pourvues par des fonctionnaires souhaitant être employés à temps partiel. Le texte garantit le maintien des conditions contractuelles pour les agents déjà recrutés.

Dans le même esprit, et s'agissant de la fonction publique territoriale, la faculté actuellement prévue par la loi du pourvoir des emplois permanents par des contractuels dans les communes de moins de 2000 habitants est supprimée dès lors qu'il s'agit d'emplois à temps non complet d'une durée inférieure à 31 h 30 par semaine.

## **1.2 - Organisation des concours**

Ces dispositions visent à diversifier les modalités d'accès à la fonction publique, afin notamment d'inciter, pour la prise en compte des acquis professionnels, les contractuels à poser leur candidature aux concours ordinaires. C'est ainsi que :

- l'expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis pourra ouvrir le droit à concourir,
- des voies de type « troisième concours » telles qu'elles sont déjà pratiquées à l'entrée de certaines écoles (ENA, IRA...), pourront être mises en œuvre et ouvertes aux personnes justifiant d'une expérience non seulement dans l'exercice d'une activité professionnelle mais aussi dans l'exercice d'un mandat d'élu d'une collectivité territoriale ou en qualité de responsable d'association.

Ces deux dispositifs, de validation des acquis professionnels et de « troisième concours », s'inscrivent clairement dans une perspective de modernisation des recrutements, d'ouverture de la fonction publique, ainsi que de valorisation des compétences acquises au cours de parcours professionnels variés, au service ou à l'extérieur de l'administration.

De plus, pour les trois types de concours de la fonction publique de l'Etat, une reconnaissance législative est donnée aux concours sur titres, ou sur titres et travaux, pouvant être accompagnés d'une ou plusieurs épreuves. Elle permet de consacrer l'existence de concours sur titres comme une forme de concours à part

entière, ces concours contribuant à une adéquation plus sûre, et souhaitable dans certains cas, du recrutement au profil recherché, permettant une mise en œuvre plus rapide du recrutement, et constituant ainsi un facteur de réduction du recours à l'emploi non titulaire, notamment par des emplois à caractère technique ou scientifique marqué.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 10-I-B prévoit pour la fonction publique de l'Etat la possibilité d'accorder délégation de compétence aux préfets, par arrêté du ministre intéressé et du ministre chargé de la fonction publique, alors qu'une telle modalité nécessite actuellement une modification des statuts particuliers. Outre qu'elle contribue à faciliter la déconcentration des procédures, souhaitable en général pour le fonctionnement de l'administration, cette disposition, qui a vocation à être mise en œuvre pour les recrutements de catégories B et C devrait parer à certaines difficultés de recrutement et donc à encore limiter le recours à l'emploi non titulaire.

### **1.3 - Valorisation du rôle des centres de gestion**

Ces dispositions confirment le rôle des centres de gestion en tant qu'instrument d'aide à la gestion prévisionnelle de l'emploi proches des responsables locaux, qu'ils relèvent des collectivités affiliées ou non affiliées, étant rappelé que 90 % des emplois territoriaux correspondent à un recrutement local ou décentralisé.

## **2 - IMPACT SUR L'EMPLOI**

Les mesures relatives à l'amélioration et à la simplification des recrutements dans la fonction publique participent de la recherche d'une plus grande efficacité des procédures et d'une meilleure adaptation des concours aux besoins des administrations. Couplées à une gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des effectifs, ces dispositions doivent limiter les situations de vacances et diminuer la précarité d'emploi.

## **3 - INCIDENCES FINANCIERES**

Les mesures relatives à l'amélioration des procédures de recrutement ne devraient pas entraîner un surcoût financier significatif. Au contraire la disposition prévoyant, pour la fonction publique de l'Etat, le recrutement sans concours en échelle 2 (premier niveau de la catégorie C) sera génératrice d'économies.

La mise en place d'une procédure de validation des acquis professionnels pour l'accès à certains concours externes et l'ouverture dans certains corps de 3<sup>ème</sup> concours sont de nature à amener des candidats supplémentaires ; toutefois, ces deux procédures ne seront effectivement mises en place que pour un nombre restreint de corps, pour lesquels existent des viviers de candidats détenteurs d'une expérience en rapport avec les fonctions recherchées.

En outre, on peut estimer, au regard des expériences déjà menées en matière de validation des acquis ou d'ouverture de 3<sup>ème</sup> concours, que le nombre de candidats susceptibles d'être intéressés restera mesuré.

#### **4 - IMPACT EN TERMES DE FORMALITES ADMINISTRATIVES**

Le présent titre de loi n'a en lui-même ni pour objectif ni pour effet de simplifier les formalités administratives. Néanmoins, en adaptant les modes de recrutement aux réalités sociales, et en rapprochant les décisions d'organisation des concours des réalités locales par la déconcentration, il contribue à rapprocher l'administration des citoyens.

Par ailleurs, la précision apportée à l'article 11 sur la date d'appréciation des conditions requises pour concourir fixée à la date de la première épreuve du concours, sauf disposition contraire prévue dans le statut particulier, est de nature à être mieux comprise par les gestionnaires et les candidats.

### **TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AU TEMPS DE TRAVAIL**

#### **• Avantages attendus**

Aucun texte propre à la fonction publique territoriale ne régit actuellement la durée et l'organisation du temps de travail dans les collectivités territoriales : en l'absence de cadre juridique particulier, la libre administration des collectivités territoriales prévaut en la matière, la jurisprudence du Conseil d'Etat ayant considéré qu'il appartient à l'organe délibérant de régler l'organisation des services de la collectivité et notamment de fixer la durée hebdomadaire du travail du personnel (CE, Commune de Montereau-Fault-Yonne, -10 octobre 1990).

Les pratiques sont extrêmement diverses ainsi que l'a montré le rapport de la mission Roché en 1999, le calcul de la durée hebdomadaire effective du temps de travail conduisant le plus souvent à des durées inférieures à 39 heures par semaine, tout au moins dans les plus grandes collectivités.

Une enquête menée en 1999-2000 par la direction générale des collectivités locales (cf tableau annexé), auprès des préfetures, sur les collectivités locales ayant expressément adopté des délibérations sur la réduction du temps de travail, recense plus de 1400 collectivités, correspondant surtout aux communes de 10 000 habitants et plus (dont plus de la moitié ont déjà officiellement réduit la durée du temps de travail par rapport à 39 heures). La quotité de temps de travail la plus fréquemment retenue correspond à 35 heures.

Le gouvernement ayant décidé d'engager la réforme du temps de travail dans la fonction publique selon un cadre général commun aux trois fonctions publiques, le principe de libre administration des collectivités territoriales rend nécessaire

l'intervention d'une disposition législative pour rendre applicable ce cadre commun aux agents des collectivités territoriales.

Afin de respecter l'unité de la fonction publique, ce texte posera le principe que les fonctionnaires territoriaux se verront appliquer les mêmes dispositions que celles concernant les agents de l'Etat (qui relèvent d'un décret en Conseil d'Etat) tout en prévoyant que les adaptations nécessaires aux spécificités de la fonction publique territoriale puissent être effectuées par décret en Conseil d'Etat.

Le dispositif envisagé fixera ainsi un cadre homogène, qui garantira l'effectivité de la réduction du temps de travail pour les personnels territoriaux de la même manière qu'au sein de la fonction publique de l'Etat, tout en laissant une latitude importante aux collectivités locales quant aux modalités.

- **Impacts en termes de formalités administratives**

Le dispositif conduit à une définition des règles et garanties essentielles dans des termes semblables à ceux retenus pour les fonctionnaires de l'Etat par le décret n°2000-815 du 25 août 2000 : fixation et définition de la durée du travail effectif sur la base de 35 heures hebdomadaires et d'un décompte annuel maximum de 1600 heures, garanties minimales, notion de cycles, définition de l'astreinte, contenu de la notion d'horaire variable, etc...

La date de mise en œuvre est fixée au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les collectivités locales pourront délibérer pour organiser le temps de travail par anticipation sur la date du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Lorsque la mise en place des règles de réduction et d'aménagement du temps de travail ne résulte pas de textes réglementaires mais de décisions au niveau des administrations de l'Etat concernées, c'est l'instance territoriale qui sera compétente pour prendre le même type de décision (réduction de la durée annuelle servant de base au décompte, mise en place des cycles de travail, organisation des astreintes, mise en place d'un dispositif d'horaires variables, organisation du travail des cadres,...). Tel est l'objet du projet de décret d'ores et déjà préparé en cohérence avec le présent projet de loi et le décret du 25 août 2000 précité, qui a été soumis à l'examen du CSFPT le 6 juillet 2000.

Les collectivités territoriales qui ont déjà délibéré pour porter le temps de travail de leurs agents à une durée inférieure à 39 heures, devront, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 se mettre, en tant que de besoin, en conformité avec les nouvelles dispositions.

- **Impact sur l'emploi**

Les incidences éventuelles en termes budgétaires ou de recrutement dépendront des situations locales et des choix de gestion que retiendront les collectivités locales, notamment dans la perspective du renouvellement démographique à venir d'ici 2015.

Au regard des pratiques de réduction du temps de travail déjà constatées dans les collectivités locales, il convient de souligner que les protocoles locaux s'accompagnent fréquemment d'engagements sur l'organisation ou la rationalisation des services, l'évolution des emplois ou de la masse salariale, la prise en compte des nouvelles technologies.

Pour les petites collectivités locales devra en particulier être valorisé le rôle des centres de gestion ainsi que le prévoit par ailleurs l'article 13-II du projet de loi. Ceux-ci ont en effet vocation, lorsque des besoins d'emplois à temps non complet apparaissent, à développer des mécanismes de mise à disposition de personnels en temps partagé.

- **Incidences financières**

Pour les raisons évoquées ci-dessus, les incidences financières seront extrêmement variables d'une collectivité à une autre. On peut d'ores et déjà noter que les collectivités locales, déjà nombreuses et parmi les plus importantes, qui ont d'ores et déjà procédé à la réduction du temps de travail, en ont globalement intégré les effets éventuels dans l'évolution de leurs budgets. De l'enquête menée auprès des préfetures, il ressort qu'environ 500 000 agents territoriaux (soit près de 40 %) bénéficieraient ainsi d'ores et déjà des réductions de temps de travail librement décidées par les collectivités territoriales.