



Quantum 53

***L'intervention de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001
relative 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***



Quatre ans après la loi Perben, un nouveau texte législatif pour la fonction publique



du 3 janvier 2001

Introduction

Quatre ans après l'intervention 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, dont un titre était consacré à la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques, quels sont les motifs qui ont incité le Gouvernement et le législateur à persister, notamment, dans cette dernière direction, jusqu'à l'adoption de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative 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? Quels sont le contexte et les circonstances de ce nouveau dispositif législatif.? Quelles sont ses ambitions et en quoi innove-t-il par rapport à la loi n° 96-1093 susvisée, dite "Loi Perben"? Quid de la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, à la suite de la remise au Parlement, en juin 1999, du rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, prévu à 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? Telles sont les questions qui seront abordées au cours des développements ci-après, à la lumière des travaux parlementaires ayant conduit à l'intervention de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 dont il s'agit, en ce qui concerne plus particulièrement la fonction publique territoriale (1).

(1) Travaux préparatoires:

Sénat::

Projet de loi n° 20 (2000-2001);

Rapport de M. Daniel Hoeffel, au nom de la commission des lois, n° 80 (2000-2001);

Discussion les 22 et 24 novembre et adoption, après déclaration d'urgence, le 24 novembre 2000.

Assemblée nationale:

Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 2753;

Rapport de M. Jean-Yves Cautlet, au nom de la commission des lois, n° 2755;

Discussion et adoption le 30 novembre 2000.

Assemblée nationale:

Rapport de M. Jean-Yves Caullet, au nom de la commission mixte paritaire, n° 2790;
Discussion et adoption le 14 décembre 2000.

Sénat:

Projet de loi n° 117 (2000-2001);

Rapport de M. Daniel Hoeffel, au nom de la commission mixte paritaire, n° 133 (2000-2001);

Discussion et adoption le 21 décembre 2000.



du 3 janvier 2001

1. La motivation du texte

1.1. La difficile résorption de l'emploi précaire

1.1.1. Situation juridique des agents non titulaires.

Si l'emploi non statutaire recouvre l'ensemble des contractuels de la fonction publique, il convient de noter que tous les contractuels ne se trouvent pas dans une situation précaire: certains contractuels de droit public 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, comme l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (possibilité offerte par cette loi, à la suite de l'arrêt "Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, contre conseil de prud'hommes de Lyon" du 25 mars 1995 du Tribunal des conflits, dès lors que les agents concernés 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; selon l'arrêt "Bayeux" du 27 octobre 1999 du Conseil d'Etat, une clause de tacite reconduction incluse dans un contrat à durée déterminée est inopérante pour requalifier ce dernier en contrat à durée indéterminée).

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

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose le principe du recrutement des fonctionnaires pour des emplois permanents

Des dérogations sont prévues par les trois lois statutaires.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 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;
- dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions que ceux applicables aux agents de l'Etat (notamment, lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, ou pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, ou lorsque des fonctions, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet);
- pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet (maximum: 31h30 par semaine) dans les communes de moins de 2.000 habitants et leurs groupements. L'arrêt "Préfet des Yvelines contre conseil des prud'hommes de Saint-Germain-en-Laye" du 3 juin 1996 du Tribunal des conflits a confirmé que les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi.

1.1.2. Effectifs des agents non titulaires dans la fonction publique.

L'étude d'impact jointe au projet de loi déposé en vue de l'adoption de la loi présentement examinée rappelle que 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 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;
- 26 % sont des agents travaillant à temps non complet dans les communes de moins de 2000 habitants et leurs groupements;
- 22 % sont employés sur des postes vacants;
- 17 % sont des remplaçants.

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 (catégorie non définie pour 4000 agents).

Pour 39 % des collectivités locales, l'ancienneté moyenne de leurs agents non titulaires était de 1 à 5 ans; elle était de 5 à 10 ans pour 40 % et de 10 à 15 ans pour 8 % d'entre elles.

1.2. 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 ne tende à se reconstituer dans l'avenir et en améliorant les garanties apportées aux agents qu'il n'était pas envisagé de titulariser.

Le constat de départ était, comme aujourd'hui, que de nombreux agents qualifiés de contractuels, de vacataires, d'auxiliaires etc., 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 d'emploi.

Le rapport n° 44 de 1996-1997 du Sénat avait alors exposé les raisons qui conduisaient à la constitution d'emplois précaires.

Notamment, dans la fonction publique territoriale, l'existence de nombreux agents non titulaires affectés à des emplois 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. C'est ainsi que de nombreuses collectivités ont préféré conserver des agents non titulaires qui leur donnaient toute satisfaction plutôt que de recruter des candidats admis à l'issue des concours et qu'ils ne connaissaient pas.

La loi précitée a ouvert la possibilité d'organiser, dans chaque fonction publique, pendant une période de 4 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.

1.3. Bilan quantitatif insuffisant de la loi "Perben".

Selon l'étude d'impact susmentionnée, 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 (bilan non définitif, la loi "Perben" produisant ses effets jusqu'au 16 décembre 2000).

Dans la fonction publique territoriale, sur les 50.000 agents recensés en début d'application du plan, 8520 ont pu être titularisés à la suite des 403 concours organisés sur les trois années 1997-1999 par le CNFPT (23), les centres de gestion (229) et les collectivités elles-mêmes (151), soit une proportion de seulement 17 %.

Il apparaît ainsi que, malgré la titularisation de 55.000 personnes sous l'effet de la loi "Perben", le nombre d'agents non titulaires de la fonction publique s'est maintenu. Le législateur s'est trouvé saisi par ledit projet de loi 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.

1.4. Absence de gestion prévisionnelle des emplois publics, aggravée par la perspective de départs à la retraite et de l'intégration de certains emplois-jeunes.

1.4.1. 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 2 rapports du Commissariat général du plan: "Fonctions publiques: enjeux et stratégies 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'Etat, 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'Etat. Ce rapport est accablant pour l'Etat 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, systèmes de contrôle des effectifs réels insatisfaisants, 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, par décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public, chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers.

L'Observatoire devra réaliser 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'Etat. 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 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-jeunes".

1.4.2. Les départs massifs à la retraite des fonctionnaires.

Une étude conjointe 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 10 mois, mais des disparités importantes existent selon la catégorie hiérarchique, la filière et le cadre d'emplois considérés.

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 recensés au 31 octobre 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.

1.4.3. 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 les services de l'Etat.

1.4.3.1. 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'Etat, les emplois-jeunes sont très largement mis en oeuvre par des personnes morales de droit public dont les projets sont soumis à agrément. Le rapport d'information n° 25 de 2000-2001 du Sénat, établissant le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes, a mis en évidence leur statut juridique incertain. L'application à leur égard du droit du travail 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 de ces salariés auprès d'autres employeurs ou le remboursement des frais de déplacement.

1.4.3.2. 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 actuellement, dont 33 % sont employés dans les associations et organismes à but non lucratif, 22 % dans les collectivités locales, 27 % dans l'éducation nationale, 10 % dans les établissements publics et 5 % dans la police nationale.

1.5. 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 réglementaires, de déterminer les horaires de travail des employés communaux en fonction des besoins du service public" (Conseil d'Etat, 14 janvier 1987, Corduan contre ville de Pantin; 10 octobre 1990, commune de Montereau-Fault-Yonne; 29 mars 1993, Moles et Le Craff contre commune de Maisons-Laffitte).

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.

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, 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 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. 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 déposé, selon une enquête menée en 1999-2000 par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, plus de 1.400 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 de réductions de temps de travail librement décidées par les collectivités territoriales.

1.6. 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 une meilleure gestion de l'emploi public. La durée d'application de ce protocole est de 5 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.

1.6.1. 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, bénéficiant d'un contrat de droit public à durée déterminée, quels que soient la dénomination sous laquelle ils ont été recrutés (contractuels, vacataires, auxiliaires, temporaires), 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.

1.6.2. 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 l'inscription aux opérations de recrutement. En revanche, aucune limite d'âge ne sera opposée aux candidats.

1.6.3. Corps et cadres d'emplois concernés.

Tous les corps ou cadres d'emplois ouverts au recrutement extérieur pourraient 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.

1.6.4. 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 ayant précédé la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996).

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

1.6.5. 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'Etat 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 pourra faire l'objet d'une concertation spécifique. Toutefois, un groupe de travail associant les organisations syndicales doit faire le point sur les fonctions exercées par les emplois-jeunes, sur leurs qualifications et leur professionnalisation.

1.6.6. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois.

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.

L'Observatoire de l'emploi public permettra de faire la clarté et la transparence dans l'emploi public. Un groupe de travail doit être 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 doit étudier la mise en place de règles dynamiques pour la gestion des listes d'aptitude.

1.6.7. Adapter certaines mesures 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 déjà été supprimée par abrogation des dispositions du statut communal permettant le recrutement en catégorie D;

- 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 doit rendre 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 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 égale au maximum à 31 heures 30 par semaine dans les communes de moins de 2.000 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 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, conventionnement avec l'UNEDIC, aide à la formation, au reclassement professionnel et à la recherche d'emploi).

1.6.8. Suivi et mise en oeuvre du protocole d'accord.

Le projet de loi ci-après examiné a été déposé par le Gouvernement conformément au protocole d'accord du 10 juillet 2000. Les dispositions réglementaires et budgétaires doivent 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.

1.7. Le temps de travail dans la fonction publique territoriale.

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 personnels le 28 février 2000. La négociation aurait donc dû avoir lieu fonction publique par fonction publique, puis ministère par ministère et collectivité par collectivité.

Le Gouvernement a choisi néanmoins de passer par la voie réglementaire, afin d'accélérer le passage aux trente cinq heures dans la fonction publique, qu'il souhaite effectif au 1er janvier 2002.

L'intervention de la loi n° 2001-2



du 3 janvier 2001

2. Dispositions discutées au Parlement.

2.1. Le titre Ier du projet de loi déposé était consacré à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique.

2.1.1. Le chapitre Ier, concernant la fonction publique de l'Etat, prévoyait, à l'article 1er, l'organisation, pendant une durée de cinq ans, de concours réservés aux agents de l'Etat, 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 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 étaient une présence d'au moins deux mois aux 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.

Les concours réservés susvisés 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.

Le droit commun de la fonction publique de l'Etat 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 projet de loi déposé tendait à autoriser un recrutement par concours, garant du principe constitutionnel d'égal accès aux

emplois publics, mais dérogatoires, car réservés aux seuls agents non titulaires exerçant déjà les fonctions auxquelles le concours permet d'accéder.

Quatre conditions cumulatives sont donc requises, selon le projet de loi, 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 (articles 3 et 7 du projet de loi).

En ce qui concerne (1°) la date à laquelle s'apprécie la qualité d'agent non titulaire, la démarche adoptée par le projet de loi déposé différait 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 1er janvier et le 14 mai 1996).

Au contraire, le projet de loi déposé prenait 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'excluait pas que ces deux mois soient accomplis de façon discontinue.

La deuxième condition (2°) pour se présenter à un concours réservé, en application du projet de loi déposé, était 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 (décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat).

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 1er 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 projet de loi déposé prévoyait 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 1er janvier et le 14 mai 1996 était admis à se présenter au concours réservé s'il remplissait les conditions de titres ou diplômes et de durée de services à la date du 14 mai 1996.

La troisième condition (3°) pour bénéficier du dispositif de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique de l'Etat était 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.

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.

A noter que certains statuts particuliers permettent déjà la reconnaissance de l'expérience professionnelle en lieu et place du diplôme.

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

La quatrième et dernière condition (4°) pour se présenter aux concours réservés était 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 projet de loi déposé comme dans la loi Perben, à la date de clôture des inscriptions aux concours. A ce titre, il convient donc 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 déposé, 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 "Perben" 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 acquise autorise donc 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.

Au total, les conditions d'accès aux concours réservés dans les trois fonctions publiques apparaissent donc assouplies, dans le projet de loi déposé, par rapport à la loi Perben du 16 décembre 1996 comme en témoigne le tableau de la page ci-après.

2.1.1.1. La commission des lois du Sénat a estimé que 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 la personne concernée et l'administration qui l'emploie est bien établi et que celle-ci souhaite effectivement le pérenniser.

Elle a adopté en conséquence un amendement à l'article 1er du projet de loi déposé tendant à porter la condition de présence de deux à quatre mois sur la période de référence d'une année, cette modification ne devant 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, et que les administrations souhaiteraient 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).

Cette même commission a adopté d'autre part un autre amendement à l'article 1er du projet de loi déposé 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.

La commission des lois du Sénat a par ailleurs déploré que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de chiffrer avec précision les effectifs d'agents contractuels de l'Etat recrutés à durée déterminée et remplissant les conditions d'ancienneté de trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années, et elle a trouvé souhaitable que l'enquête prévue au point 1.2.1. du protocole d'accord du 10 juillet 2000, tendant à créer un état des lieux exhaustif dans chaque ministère, aboutisse effectivement avant la fin de l'année 2000.

2.1.1.2. L'Assemblée nationale et, à sa suite, la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont estimé que l'augmentation à quatre mois de la condition de présence restreignait inutilement le dispositif prévu et revenait sur l'un des engagements figurant dans le protocole d'accord du 10 juillet 2000, alors que l'existence d'autres critères cumulatifs préalables à la titularisation, notamment un critère d'ancienneté de trois ans dans la fonction publique, paraît suffisante; cet article 1er du projet de loi déposé a été adopté en définitive, sans modification, par les deux assemblées parlementaires.

2.1.2. Le chapitre II du titre Ier du projet de loi déposé concernait la fonction publique territoriale.

2.1.2.1. l'article 3 définissait les conditions communes pour bénéficier des concours réservés et de l'intégration directe dans la fonction publique territoriale. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions dans lesquelles les contractuels concernés 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.

Le droit commun de la fonction publique territoriale 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 projet de loi déposé permettait 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 sans concours, qui constitue une innovation du projet de loi.

Les quatre conditions cumulatives pour bénéficier des dispositions sur les concours réservés ou l'intégration directe dans la fonction publique territoriale sont quasiment identiques à celles requises dans la fonction publique de l'Etat (Cf. article 1er). S'agissant de la première condition (1°), 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;
- 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 (le 14 mai 1996, ou avoir été en fonctions pendant une partie de la période comprise entre le 1er janvier et le 14 mai 1996 lorsque les conditions de titres ou diplômes et de durée de services sont remplies à la date du 14 mai 1996 pour se présenter aux concours réservés).

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 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 (voir *supra* les congés prévus par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat).

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'emploi 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 la 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 (à l'image de ce que prévoyait la loi Perben), et non, comme pour la fonction publique de l'Etat, à la date de nomination dans le corps.

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, pour la fonction publique territoriale, une innovation par rapport à la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996.

La quatrième et dernière condition (4°) pour bénéficier du dispositif de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique territoriale est, selon le projet de loi déposé, de bénéficier d'une durée de services 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'applique la condition d'ancienneté diffère selon la modalité d'intégration concernée: au plus tard à la date de la 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.

Pour l'appréciation de la condition d'ancienneté (4° de l'article 3 du projet de loi déposé), 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.

A noter, que, 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;

- 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 cadre d'intégration au prorata du temps de service effectivement accompli.

La loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 retenait déjà, comme ledit article 3 du projet de loi déposé, un système plus avantageux que l'application d'une stricte proportionnalité (assimilation au temps plein ou aux trois quarts du temps plein).

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 des catégories A, B et C, sont visés, sauf les cadres relevant du "A supérieur" dont les grilles de rémunération atteignent la hors échelle. Les

cadres d'emplois de catégorie A déjà visés par la loi du 16 décembre 1996 demeurent éligibles.

2.1.2.1.1. Par coordination avec la solution adoptée pour la fonction publique de l'Etat, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement tendant à porter la condition (1^o) de présence, de deux à quatre mois au cours de l'année de référence.

2.1.2.1.2. Sur le rapport de la commission mixte paritaire, les deux assemblées parlementaires ont adopté en lecture définitive, sans cet amendement, cet article 3, de même que l'article 1er du projet de loi déposé.

2.1.2.2. L'article 4 du projet de loi déposé tendait à prévoir la possibilité d'intégration directe dans la fonction publique territoriale, 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 ou 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.

Les agents susceptibles de bénéficier de l'intégration directe sont tout d'abord ceux qui remplissent les conditions énumérées à l'article 3 du projet de loi déposé (voir *supra*) 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 déposé, les tout premiers concours d'accès aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale n'ont été mis en oeuvre 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.

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 leur réussite à un concours réservé (soit qu'ils n'aient pas passé de concours réservé, soient qu'ils aient été lauréats et inscrits sur la liste d'aptitude mais non titularisés dans le délai de deux ans).

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).

Les agents visés par ledit article 4 du projet de loi déposé 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.

2.1.2.2.1. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont introduit dans cet article 4 du projet de loi déposé l'amendement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, à l'égard de ce même article, prévoyant que *"il peut être tenu compte pour apprécier la condition d'ancienneté mentionnée au 4° de l'article 3 de la présente loi de la durée des contrats effectués pour le compte de la collectivité ou de l'établissement précédents"* (M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission mixte paritaire pour le Sénat, a souligné que la possibilité de prise en compte des services effectués dans la collectivité précédente constituait une simple faculté pour l'employeur souhaitant procéder à la titularisation sur titres et sur place d'un agent non titulaire).

2.1.2.3. L'article 5 du projet de loi déposé permettait aux agents non titulaires qui remplissent les conditions communes définies à l'article 3, 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.

Sont concernés les agents recrutés après le 14 mai 1996 et exerçant, 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 2ème alinéa de cet article 5 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.

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 (article 4 de la loi n° 84-53).

2.1.2.3.1.. Observations de la commission des lois du Sénat.

La commission des lois du Sénat a proposé un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 5, reproduisant 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 projet de loi déposé) que ceux qui ont réussi un concours réservé (article 5). Pour des raisons de cohérence, il est apparu donc utile aux sénateurs de les disjoindre de l'article 5 pour les mettre en facteur commun.

Il s'agissait de préciser que les conditions de nomination et de classement dans leur cadre d'emploi 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 projet de loi déposé prévoyait 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.

2.1.2.3.2. Le Sénat lui-même n'a pas retenu cet amendement en première lecture; d'autre part, ce même article 5 du projet de loi déposé est devenu, en première lecture à l'Assemblée nationale, le I de l'article 5, et a été adopté comme tel par la commission mixte paritaire et par les deux assemblées parlementaires en deuxième lecture; l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un II de cet article 5 contenant une nouvelle rédaction du quatrième alinéa de l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, selon laquelle *"Toute personne déclarée apte depuis moins de trois 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 et la troisième 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 et au terme de la deuxième année. Le décompte de cette période de trois ans est suspendu le cas échéant durant l'accomplissement des obligations du service national et en cas de congé parental ou de maternité"*; ce nouveau II de l'article 5 du projet de loi déposé a été transféré par la commission mixte paritaire dans un paragraphe additionnel de l'article 13 du projet de loi déposé, ces dispositions étant applicables à l'ensemble des concours de la fonction publique territoriale (M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission mixte paritaire pour le Sénat, s'est demandé si l'allongement à trois ans de la liste d'aptitude n'était pas de nature à remettre en cause l'égalité entre les candidats); ce même paragraphe additionnel de l'article 13 du projet de loi déposé a été adopté par les deux assemblées parlementaires en lecture définitive.

2.1.2.3.3. L'Assemblée nationale en première lecture et, à sa suite, la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté un nouvel article additionnel après l'article 5 du projet de loi déposé, prévoyant que *"Pour les agents non titulaires recrutés dans une commune pour exercer des fonctions correspondant à celles définies par le statut particulier d'un cadre d'emplois et qui sont affectés, dans un établissement public de coopération intercommunale, en raison de transfert de compétences de la commune vers cet établissement public, à des fonctions correspondant au même cadre d'emplois, les conditions requises aux articles 3 à 5 s'apprécient sans préjudice de ce changement d'affectation"*.

2.1.2.3.4. Le rapporteur de la commission des lois du Sénat avait présenté en séance, en première lecture du Sénat, un amendement, auquel le Gouvernement s'était opposé, introduisant un nouvel article additionnel après l'article 5 visant à permettre à d'anciens agents d'associations para-administratives créées avant le 12 juillet 1999 (date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), dont l'objet est transféré à une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte, de conserver un contrat à durée déterminée lorsqu'ils sont réemployés par lesdites collectivités; l'Assemblée nationale en première lecture et, à sa suite, la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté une nouvelle rédaction de cet article additionnel en limitant son champ d'application aux personnels employés par une association créée avant les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation ou par une association lui ayant succédé et permettant à ces personnels, en cas d'embauche par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale reprenant l'objet de l'association, de bénéficier d'un contrat à durée déterminée, ou d'une reprise de leur contrat à durée indéterminée, ainsi que du maintien de leur rémunération antérieure et de leur régime complémentaire de retraite et de prévoyance, de façon à solder des situations passées sans ouvrir de brèches pour l'avenir; par coordination, l'Assemblée nationale en première lecture et, à sa suite, la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont supprimé un nouvel article additionnel à l'article 5 introduit en première lecture par le Sénat et applicable aux personnels transférés d'une association oeuvrant dans le secteur social à un département ou un établissement public de coopération intercommunale, considérant que son objet se trouvait satisfait par l'adoption du précédent article additionnel à l'article 5 du projet de loi déposé.

2.1.2.3.5. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté un nouvel article additionnel à l'article 5 du projet de loi déposé, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et prévoyant que *"Par la mise en oeuvre des dispositions prévues par les articles 4 et 5, les agents non titulaires relevant des articles 3 à 5 peuvent voir leur contrat prolongé jusqu'au terme de l'application de la présente loi"*.



du 3 janvier 2001

2. Dispositions discutées au Parlement.

(Suite)

2.2. Le titre II du projet de loi déposé, tendant à une meilleure gestion de l'emploi public et à la mise en oeuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, correspondait 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 les recrutements 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 mieux utiliser les possibilités de mobilité et les listes complémentaires.

La réduction des délais d'organisation des concours pourrait résulter du développement du traitement informatique des dossiers de candidatures. Concernant les 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.

2.2.1. L'article 9 du projet de loi déposé visait à encadrer plus strictement le recours à des agents contractuels à temps incomplet dans la fonction publique de l'Etat.

Il 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 jointe au projet de loi déposé, 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 des 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 statutaires sur des emplois permanents à temps non complet, un fonctionnaire territorial pouvant d'ailleurs 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 (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).

2.2.1.1. Cet article 9 du projet de loi déposé a été adopté sans modification par les deux assemblées parlementaires.

2.2.2. Validation des acquis professionnels dans la fonction publique de l'Etat

L'article 10 du projet de loi déposé introduisait 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 (Document parlementaire n° 2415, AN, XIème législature), modifiant la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation 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 1er du projet de loi déposé), 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 ouverts aux candidats non diplômés que par exception.

2.2.2.1. L'Assemblée nationale en première lecture et, à sa suite, la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont introduit la possibilité de validation d'expériences non professionnelles comprenant notamment la responsabilité bénévole d'une association.

2.2.3. Date d'appréciation des conditions d'accès à la qualité de fonctionnaire de l'Etat.

L'article 11 du projet de loi déposé tendait 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.

2.2.3.1. Les conditions d'accès à la qualité de fonctionnaire.

Les conditions pour être fonctionnaire sont communes aux trois fonctions publiques, et 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), complétées par les différents statuts particuliers.

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 lui 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, soit sont 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.

2.2.3.2. 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 (Conseil d'Etat, 14 janvier 1987, Amadei). Par date d'ouverture du concours, il faut entendre la date de la première épreuve du concours (Conseil d'Etat, 21 mai 1990, Mlle Reiter). 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 projet de loi déposé a confirmé 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,
- 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.

2.2.3.3. Cet article 11 du projet de loi déposé a été adopté sans modification par les deux assemblées parlementaires.

2.2.4. Recrutement sans concours pour l'accès à la catégorie C de la fonction publique de l'Etat.

L'article 12 du projet de loi déposé tendait 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.

2.2.4.1. Il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a admis la validité du recrutement sans concours dans la fonction publique: "*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*" (Décision n° 84-178 DC du 30 août 1984 relative à la 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).

2.2.4.2. 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, dans la fonction publique de l'Etat, prévoient le début de la carrière en échelle 2. Un nombre plus important de corps sont concernés puisqu'un statut interministériel peut englober une dizaine ou une quinzaine de corps (par exemple, les

agents administratifs, les adjoints administratifs, les conducteurs d'automobile). 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.

Cet article 12 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, notamment, 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.

Par ailleurs, le recrutement sans concours de fonctionnaires (de l'Etat, territoriaux et hospitaliers) n'est pas une nouveauté puisqu'il est déjà admis, en conformité notamment de l'article 22 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de l'article 32 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986:

- dans le cadre 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 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.

2.2.4.3. Le recrutement direct des fonctionnaires de catégorie C dans la fonction publique territoriale résulte d'une proposition du Sénat (Cf. Document législatif n° 546, de 1993-1994, du Sénat).

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 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 alors 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.

2.2.4.4. Cet article 12 du projet de loi déposé a été adopté sans modifications par les deux assemblées parlementaires.

2.2.5. L'article 13 du projet de loi déposé, applicable à la fonction publique territoriale, poursuivait quatre objectifs: il tendait 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.

2.2.5.1. Suppression du recrutement contractuel à temps non complet dans les communes de moins de 2.000 habitants et leurs EPCI.

2.2.5.1.1. Suppression pour l'avenir.

Le premier alinéa du I de cet article 13 tendait 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 que:

- l'emploi des personnels titulaires à temps non complet est spécifique à la fonction publique territoriale (dans la fonction publique de l'Etat, les emplois permanents à temps non complet sont occupés exclusivement par des agents contractuels); les articles 104 à 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, introduits dès 1984, ainsi que le décret n° 91-298 du 20 mars 1991, régissent la situation des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet;

- 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:

a) 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;

b) mais aussi de façon dérogatoire lorsque sont remplies les conditions pour le recrutement d'agents non titulaires (remplacement momentané d'un titulaire, vacance d'un emploi, besoin saisonnier, 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, de façon dérogatoire, 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 31 heures 30 par semaine, seuil d'affiliation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

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 (voir *a supra*).

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 dans les petites communes résulte d'une initiative du Sénat (*Cf.* Document législatif n° 170, de 1986-1987, du Sénat, préparatoire à la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987).

Or, selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé, 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 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 (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);

- enfin, les emplois à temps non complet peuvent être pourvus par des agents non titulaires dans le cadre 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 déposé 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.

2.2.5.1.2. La commission des lois du Sénat a estimé excessive la suppression de la souplesse de gestion dont bénéficient actuellement les petites collectivités.

Rappelant que 32.000 des 36.700 communes de France comptent moins de 2.000 habitants, elle a jugé inopportun de les priver d'une souplesse de gestion utile, et mis en garde contre le risque de créer un climat de défiance, au moment où se développe l'intercommunalité renforcée par la loi du 12 juillet 1999; les arguments avancés par le Gouvernement ne lui ont pas paru pleinement convaincants:

- 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 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.

La commission des lois du Sénat a souhaité, par suite, 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 devant au préalable être réglés:

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

- la question des cumuls d'emplois devrait 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.

En conséquence, la commission des lois du Sénat a proposé:

- un amendement de suppression du premier alinéa du I de cet article 13 du projet de loi déposé, afin de maintenir la possibilité de recrutement contractuel à temps non complet dans les petites collectivités;

- un amendement tendant à introduire un paragraphe additionnel I bis, dans cet article 13, visant à l'assouplissement de l'interdiction du cumul d'activités publique et privées.

Ce dernier amendement tendait 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'Etat.

L'assouplissement des conditions de cumuls d'activités publiques et privées devrait, selon la commission des lois du Sénat, 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 de cumul entre activité publique et activité privée.

2.2.5.1.3. L'Assemblée nationale en première lecture et, à sa suite, la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaire en lecture définitive, ont adopté un amendement visant à introduire un I additionnel à cet article 13 du projet de loi déposé, remplaçant, à la fin du troisième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la référence aux *"agents de l'Etat"* par celle à *"l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat"*.

2.2.5.1.4. L'Assemblée nationale avait adopté en première lecture un amendement rétablissant la rédaction initiale du I de cet article 13 du projet de loi déposé, afin de supprimer effectivement la possibilité, pour les communes de moins de 2.000 habitants, de recruter de manière permanente des agents non titulaires sur des emplois non complets d'une durée hebdomadaire inférieure à 31 h 30, et un autre amendement tirant les conséquences de ce rétablissement au III du même article; notamment, tout en reconnaissant que le dispositif actuel prévu par la loi du 26 janvier 1984 modifiée offrait une souplesse de gestion appréciable pour les petites communes, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale avait souligné que le maintien de ces dispositions tendait à favoriser la permanence de certaines formes de précarité, et, observant que les communes pouvaient recruter des contractuels dans les mêmes conditions que l'Etat, il avait concédé que les dispositions permettant aux fonctionnaires exerçant un travail à temps incomplet de cumuler celui-ci avec une autre activité professionnelle lucrative, dans des conditions déterminées par décret, devraient faciliter le recrutement de fonctionnaires par les petites communes (voir ci-après à cet égard le §

2.2.5.8. ci-après, relatif à l'introduction d'un article additionnel à l'article 14 du projet de loi déposé, par coordination avec la suppression par l'Assemblée nationale de l'amendement adopté par le Sénat, à l'égard de cet article 13 du projet de loi déposé, en ce qui concerne la possibilité d'un cumul d'activités publique et privée); la commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté pour conclure un amendement de réécriture du premier alinéa du I de cet article 13 du projet de loi déposé, tendant à réserver aux communes *de moins de 1.000 habitants* la possibilité de recruter des agents contractuels à temps non complet lorsque la durée de leur travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet.

2.2.5.2. Le second alinéa du I de cet article 13 du projet de loi déposé avait pour objet de maintenir la situation des agents recrutés en application des dispositions du dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans sa rédaction antérieure au projet de loi déposé (voir le § 2.2.5.1. *supra*), et actuellement en fonctions (ou en congé), qui ne pourraient être d'emblée recrutés comme fonctionnaires au titre de la résorption de l'emploi précaire.

Ces agents 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 projet de loi déposé);

- s'ils sont recrutés comme fonctionnaires territoriaux sans concours (article 38 de la loi susvisée tel qu'il résulterait de l'adoption du projet de loi déposé);

- 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 du projet de loi déposé.

2.2.5.2.1. Ce second alinéa du I de l'article 13 du projet de loi déposé a été supprimé par le Sénat en première lecture, par coordination avec sa suppression du premier alinéa du I de ce même article 13 du projet de loi déposé, puis rétabli par l'Assemblée nationale en première lecture et, à sa suite, par la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, par suite du rétablissement du premier alinéa du I de ce même article 13 du projet de loi déposé (*Cf. Supra*).

2.2.5.3. Le II de l'article 13 du projet de loi déposé prévoyait que les centres de gestion ont l'initiative d'une concertation annuelle avec les collectivités et établissements relevant de leur ressort.

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

2.2.5.3.1. Les centres de gestion de la fonction publique territoriale (articles 13 à 27 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

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 de la possibilité de

constituer un centre interdépartemental (la commune et le département de Paris ne relèvent pas d'un centre de gestion).

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.

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 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.

2.2.5.3.2. Le II dudit article 13 du projet de loi déposé tendait 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 disposait jusqu'alors 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.

Le projet de loi déposé proposait 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.

Cette synthèse a pour 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 oeuvre.

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.

Le projet de loi déposé ajoutait 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 déposé prévoyait que les informations et propositions issues de cette concertation sont portées à la connaissance des comités techniques paritaires. 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 les collectivités non affiliées organisent le recrutement (par concours) de 66 % des agents de catégorie B; 47 % des agents de catégorie C sont recrutés par les concours des centres de gestion et collectivités non affiliées et 53 % par recrutement direct.

2.2.5.3.3. Le II de cet article 13 du projet de loi déposé a fait l'objet d'une nouvelle rédaction par le Sénat en première lecture, rédaction adoptée par la commission mixte paritaire et, à sa suite, par les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, introduisant deux dispositions nouvelles: les centres de gestion devront veiller à informer et à associer les délégations régionales ou interdépartementales pour ce qui concerne l'organisation des concours relevant de cet établissement, et ils pourront conclure des conventions pour exercer des missions relevant de leurs compétences; la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive ont adopté un II additionnel, introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyant que *"Lorsqu'une collectivité territoriale non affiliée sollicite le centre de gestion de son département pour l'organisation d'un concours décentralisé de sa compétence et si celui-ci n'organise pas ce concours lui-même ou par convention avec un autre centre de gestion, la collectivité territoriale pourra conventionner l'organisation de ce concours avec le centre de gestion de son choix"*.

2.2.5.4. Le III de cet article 13 du projet de loi déposé ne faisait que tirer des conséquences rédactionnelles de la suppression du dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, proposée par le I de ce même article 13 (*cf. supra*) (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), en modifiant en ce sens l'article 34 de la loi statutaire susvisée; la suppression de ce III par le Sénat en première lecture, annulée par l'Assemblée nationale en première lecture, a été finalement maintenue par la commission paritaire et, à sa suite, par les deux assemblées parlementaires en lecture définitive.

2.2.5.5. Le IV de l'article 13 du projet de loi déposé tendait 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 projet de loi déposé qui tend à généraliser la possibilité de concours de troisième voie dans la fonction publique de l'Etat.

Son objet est de 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 plusieurs activités professionnelles, d'un ou 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'ils 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.

Ce IV de l'article 13 du projet de loi déposé n'a pas suscité de modifications autres que deux amendements formels, adoptés par les deux assemblées parlementaires, tendant à reprendre la rédaction déjà utilisée pour la fonction publique de l'Etat à l'article 10 dudit projet de loi.

2.2.5.6. Insertion d'un bilan sur la résorption de l'emploi précaire dans le rapport sur l'état de la collectivité.

Le V de l'article 13 du projet de loi déposé prévoyait 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 de ce 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 (article 15 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires).

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 en constituer). 60 % des collectivités ainsi recensées ont envoyé un rapport au 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", le 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) 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 son examen par le comité technique paritaire, par les centre de gestion et les collectivités locales et établissements non affiliés.

Ce V de l'article 13 du projet de loi déposé a été adopté sans modification par les deux assemblées parlementaires.

2.2.5.7. Validation des acquis professionnels.

Le projet de loi déposé ne prévoyant 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 projet de loi déposé, *cf. supra*), et la fonction publique hospitalière (I de l'article 14), la commission des lois du Sénat a estimé que rien ne justifie une telle différence de traitement entre les fonctions publiques; elle a proposé en conséquence un amendement tendant à organiser, par un paragraphe additionnel à l'article 13 du projet de loi déposé, la validation des acquis professionnels dans la fonction publique territoriale dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'Etat et les hôpitaux (cette proposition figurait d'ailleurs dans le récent rapport de la mission commune d'information du Sénat

chargée de dresser le bilan de la décentralisation, *cf.* Document législatif n° 447, de 1999-2000, du Sénat).

2.2.5.7.1. Ce VI additionnel à l'article 13 du projet de loi déposé a également été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, avec un amendement rédactionnel du rapporteur de sa commission des lois et un amendement du Gouvernement permettant de déroger à la règle du concours, en cas d'intégration totale ou partielle de fonctionnaires d'un cadre d'emplois dans un autre cadre d'emplois classé dans la même catégorie; ce même VI additionnel à l'article 13 du projet de loi déposé a été repris comme tel par la commission mixte paritaire et, à sa suite, par les deux assemblées parlementaires en lecture définitive.

2.2.5.7.2. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté un VII additionnel à l'article 13 du projet de loi déposé, introduit par le Sénat en première lecture, corrigé par l'Assemblée nationale en première lecture, et un IX additionnel au même article, introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, tendant à compléter, respectivement, le deuxième alinéa de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée et le cinquième alinéa de l'article 38 de cette même loi; un VIII additionnel à l'article 13 du projet de loi déposé, introduit par l'Assemblée nationale en première lecture pour réécrire le dernier alinéa de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée, a été supprimé par les des deux assemblées parlementaires en lecture définitive.

2.2.5.8. Possibilité pour les agents publics de cumuler un emploi à temps non complet avec une activité privée lucrative.

L'Assemblée nationale en première lecture et, à sa suite, la commission mixte paritaire et les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté un article additionnel à l'article 14 du projet de loi déposé, autorisant l'ensemble des agents publics, et non seulement les agents territoriaux, à cumuler un emploi à temps non complet avec l'exercice d'une activité privée lucrative; notamment, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a souligné que le dispositif proposé par cette disposition additionnelle, qui concerne l'ensemble de la fonction publique, offre la souplesse de gestion des personnels nécessaires aux collectivités locales, en facilitant le recrutement à temps incomplet de personnes désormais susceptibles d'exercer, parallèlement, une autre activité professionnelle.

L'intervention de la loi n° 2001-2



du 3 janvier 2001

2. Dispositions discutées au Parlement.

(Suite)

2.3. Le titre III du projet de loi déposé traitait de la réduction et de l'aménagement du temps de travail dans la 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 doivent y être autorisés par la loi. En l'absence de proposition en ce sens dans le projet de loi déposé, les délais accordés aux établissements hospitaliers pour organiser l'aménagement et la réduction du temps de travail dans leurs services vont donc se trouver singulièrement réduits jusqu'à l'échéance du 1er janvier 2002.

L'article 15 du projet de loi déposé (insérant un nouvel article 7-1 dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) tendait 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 déposé, le Gouvernement a décidé de mettre en oeuvre 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 était 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 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 seraient 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 de cet article 15, seraient déterminées par décret en Conseil d'Etat. En pratique, elles se limitent à la prise en compte de la répartition des responsabilités entre exécutifs et assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

2.3.1. Le droit existant.

2.3.1.1. Dans la fonction publique de l'Etat.

Dans la fonction publique de l'Etat, le temps de travail est fixé par voie réglementaire. Le décret n° 94-725 du 24 août 1994 a fixé 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 (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, et décret n° 82-624 du 20 juillet 1982 fixant les modalités d'application de cette ordonnance).

Au 31 décembre 1997, parmi les 1,9 million d'agents civils de l'Etat recensés, 12,9 % ne travaillaient pas à temps complet (250.000 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.

Les agents titulaires ayant recours au temps partiel sont surtout des femmes (94 %), et plus de la moitié d'entre elles a adopté les modalités de 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 (Circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983 relative au développement de l'horaire variable dans les services de l'Etat). 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.

2.3.1.2. Dans la fonction publique territoriale.

2.3.1.2.1. 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"* (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"* (Conseil d'Etat, 10 octobre 1990, commune de Montereau-Fault-Yonne);

- 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 (Conseil d'Etat, 29 mars 1993, Molet et Le Creff c/ commune de Maisons Laffitte).

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 (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).

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" (Conseil d'Etat, 1er juillet 1998, Union syndicale autonome Justice; en l'espèce, les périodes durant lesquelles l'agent est astreint à résider dans le logement mis gratuitement à sa disposition, sans obligation particulière de service, ne fait pas partie de son temps de travail effectif). 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 (Conseil d'Etat, 16 janvier 1998, ville d'Amiens).

Seuls certains cadres d'emplois prévoient statutairement une durée hebdomadaire de travail différente des trente neuf heures (par exemple, les professeurs, assistants spécialisés et assistants d'enseignement artistique).

2.3.1.2.2. Temps partiel et temps non complet.

La loi distingue la notion d'emploi à temps complet et celle de service à temps plein:

- selon l'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 premier alinéa de l'article 60 de la loi susvisée spécifie: "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".

a) 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 trente neuf heures hebdomadaires est considérée comme la durée du service à temps plein pour un emploi à temps complet. Les quotités de temps partiel autorisées sont de 50, 60, 70, 80 et 90 % et ne peuvent être inférieures à 50 % de la durée hebdomadaire, soit 19 heures 30.

b) 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).

2.3.1.2.3. 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'Etat, 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.

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 (Circulaire NOR INTB980220C du ministre de l'intérieur aux préfets - métropole et DOM - sur la réglementation du temps de travail dans la fonction publique territoriale, novembre 1998), 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 qu'être identique à celle fixée par décret pour les fonctionnaires de l'Etat et hospitaliers.

En effet, le 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, 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 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 d'établissements publics d'hospitalisation, fixe notamment le mode de calcul du traitement indiciaire des fonctionnaires: la valeur annuelle de traitement afférent à l'indice 100 majoré est fixée à 33.155 F à compter du 1er 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 susvisé 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 (*cf.* 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'Etat", et Conseil d'Etat, 2 décembre 1994, préfet de la région Nord - Pas-de-Calais, préfet du Nord). Cette relative autonomie s'applique sous le contrôle du juge administratif.

Les dispositions relatives aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet laissent à penser qu'il existe une durée de travail unique et identique pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux (*cf.* articles 104 à 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 91-298 du 20 mars 1991). 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 (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 1er alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

2.3.2. En pratique, le temps de travail dans la fonction publique est souvent déjà 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 dressé 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 10.000 habitants interrogées ont une base hebdomadaire théorique de travail inférieure ou égale à 35 heures.

L'enquête sur la durée de 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 1er janvier 2000, dix départements avaient conclu un protocole d'accord pour la mise en oeuvre des 35 heures et vingt départements 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.

2.3.3. Le "Passage aux trente-cinq heures" proposé par le projet de loi et les décrets.

2.3.3.1. 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" ("Aménager et réduire le temps de travail: les 35 heures dans la fonction publique de l'Etat. Guide pour l'action", septembre 2000).

2.3.3.1.1. Trente-cinq heures hebdomadaires, annualisation du temps de travail et réduction supplémentaire pour sujétions spéciales.

A partir du 1er 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 hebdomadaires, 25 jours de congés annuels, 8 jours fériés) ou 41 semaines de 39 heures (205 jours de travail, 23 "jours de repos A.R.T.T."- Aménagement et réduction du temps de travail, 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 pour le travail de nuit, le travail le dimanche, le travail en horaires décalés, le travail en équipes, les modulations importantes du cycle de travail ou les travaux pénibles ou dangereux.

2.3.3.1.2. 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.

2.3.3.1.3. 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.

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 consécutive comprise entre 22 heures et sept heures.

Des dérogations à ces garanties minimales pourront être prévues dans deux cas:

- lorsque l'objet lui-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.

2.3.3.1.4. Cycles de travail et heures supplémentaires.

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.

2.3.3.1.5. Périodes d'astreinte.

Le décret susvisé 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

2.3.3.1.6. 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 par chaque agent sera opéré.

2.3.3.1.7. Obligations de service.

Les régimes d'obligations de service seront, pour les personnels en relevant, ceux définis dans les statuts particuliers de leur corps ou dans un texte réglementaire relatif un ou plusieurs corps.

2.3.3.1.8. Temps de présence et obligations liées au travail.

Le décret susvisé 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, 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.

2.3.3.1.9. Temps de travail des cadres.

Le régime de travail des 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.

2.3.3.1.10. Entrée en vigueur.

Le décret susvisé du 25 août 2000 entre en vigueur le 1er janvier 2002. Cette date peut être anticipée pour certains services, établissements ou catégories de personnels.

2.3.3.2. L'avant-projet de décret sur le temps de travail dans la fonction publique territoriale, élaboré et communiqué lors de l'examen du projet de loi.

Un avant-projet de décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale a repris dans ses grandes lignes, préalablement à l'examen parlementaire de l'article 15 du projet de loi déposé, le décret susvisé du 25 août 2000 applicable à la fonction publique de l'Etat. Des aménagements y étaient toutefois prévus pour tenir compte de la spécificité de l'organisation des collectivités territoriales.

Le 6 juillet 2000, cet avant-projet de décret avait recueilli un avis défavorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (18 voix contre, 9 voix pour et 5 abstentions).

2.3.3.2.1. La transposition des règles de la fonction publique de l'Etat aux collectivités locales.

L'avant-projet de décret rendait 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 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;

- 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;

- 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 (personnels chargés de 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), 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.

2.3.3.2.2. Mesure spécifique à la fonction publique territoriale: le travail à temps non complet.

Selon l'avant-projet de décret susvisé, la durée hebdomadaire de service des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet est 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 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 (*cf.* les 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);

- le fonctionnaire qui refuse cette transformation ne bénéficiera pas de l'indemnité d'un montant égal à un mois de traitement par annuité de services effectifs (susceptible d'être majorée) (*cf.* les trois derniers alinéas de l'article 30 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 susvisé).

Le seuil d'intégration, 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 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) (*cf.* le premier alinéa de l'article 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

2.3.3.2.3. 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 1er 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, selon l'avant-projet de décret susvisé, avec les dispositions de ce décret, avant le 1er janvier 2002.

2.3.4. Position adoptée par la commission des lois du Sénat à l'égard de l'article 15 du projet de loi déposé.

La commission des lois du Sénat a estimé que le renvoi pur et simple, par l'article 15 du projet de loi déposé, à un décret en Conseil d'Etat, aboutit à priver d'effet le principe constitutionnel selon lequel la libre administration des collectivités territoriales s'exerce dans les conditions prévues par la loi (article 72 de la Constitution).

Elle a regretté que cet article 15 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'Etat et détermine les règles concernant la libre administration des collectivités territoriales.

La rédaction proposée aboutirait en effet à laisser au pouvoir réglementaire le soin de fixer la durée du travail des agents des collectivités territoriales.

La mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation avait également constaté l'étroitesse de la marge de manoeuvre que le Gouvernement envisage de laisser aux employeurs locaux, par une conception restrictive du principe de parité.

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, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement de réécriture de cet 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'Etat.

Selon cet amendement, 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 seraient fixées par l'assemblée délibérante de la collectivité ou l'organe délibérant de l'établissement, conformément au droit en vigueur.

Cette même commission a souhaité affirmer son attachement à l'objectif de l'aménagement du temps de travail, et proposé en ce sens que les collectivités territoriales se déterminent par référence aux conditions applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité de leurs missions.

La référence à la fonction publique de l'Etat serait ainsi plus souple que l'application du décret du 25 août 2000 aux collectivités locales. Elle permettrait de tenir compte du contexte dans lequel les entreprises privées qui ne l'auront pas encore fait et les services de l'Etat passeront uniformément aux trente cinq heures au 1er janvier 2002. Les collectivités territoriales pourraient 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 à cet égard une consécration législative. En effet, l'Etat employeur unique ne saurait être comparé aux 60.000 employeurs locaux de tailles très variables.

La libre fixation du temps de travail des agents par les assemblées délibérantes des collectivités locales garantirait que le coût financier du passage aux 35 heures sera

proportionnel aux ressources des collectivités locales et à leurs besoins en termes de service public.

En particulier, selon la commission des lois du Sénat, l'amélioration du service public local passerait par une réorganisation des services et un redéploiement des effectifs, et non forcément par de nouvelles embauches.

2.3.5. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont renoncé à l'amendement adopté par le Sénat en première lecture, à propos de cet article 15 du projet de loi déposé, et adopté simultanément l'amendement introduit à propos de ce même article par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyant que les règles applicables aux agents des collectivités locales en matière de réduction et d'aménagement du temps de travail sont fixées "*dans les limites*" de celles concernant les agents de l'Etat, et non "*par référence*" comme le prévoyait le texte modifié par le Sénat, estimant à cet égard que la rédaction proposée laisse une grande latitude aux collectivités locales, en fixant uniquement une "limite supérieure" par référence aux règles imposées à l'Etat, et supprime le recours au décret en Conseil d'Etat prévu initialement, pour la fonction publique territoriale, par l'article 15 du projet de loi déposé.

2.4. Publication du bilan de gestion des maires sortants lors de la campagne électorale.

2.4.1. Le Sénat avait adopté en première lecture un amendement créant un article 16 (nouveau), dans le projet de loi déposé, et tendant à maintenir l'interdiction faite aux collectivités d'engager des campagnes publicitaires de promotion électorale, tout en autorisant les candidats ou leur mandataire financier à organiser et à financer de telles actions, les dépenses correspondantes étant inscrites, selon cet amendement, dans les comptes de campagne et soumises au droit applicable aux dépenses électorales.

2.4.2. La démarche du Sénat a soulevé pour la commission des lois de l'Assemblée nationale deux difficultés:

- elle limitait, tout d'abord, le champ géographique, au sein duquel sont interdites lesdites campagnes promotionnelles des collectivités, au territoire de ces mêmes collectivités, ce qui interdirait, par exemple, à un maire candidat à son renouvellement aux élections municipales, mais également candidat aux élections cantonales, de faire présenter un bilan de son action par sa commune, mais lui permettrait de le faire dans les communes adjacentes qui appartiennent au canton où il se présente; la rédaction actuelle de la première phrase du second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral a donc semblé préférable, à cet égard, à l'Assemblée nationale;

- d'autre part, la seconde phrase introduite par le Sénat dans son amendement tendait à autoriser le candidat *ou son mandataire financier* à organiser et financer lesdites campagnes promotionnelles, alors que le mandataire n'a pas pour mission d'organiser la campagne du candidat mais seulement de recueillir des fonds pour financer sa campagne et de régler les dépenses y afférent.

L'amendement du Sénat a donc été amendé à ce double titre par l'Assemblée nationale en première lecture, la rédaction adoptée contenant un paragraphe II, dans ce nouvel article 16, conférant aux dispositions introduites dans le paragraphe I un caractère interprétatif en vue d'éviter que ne soient pénalisés les candidats aux prochaines élections municipales et cantonales qui auraient déjà proposé un bilan de mandat à leurs électeurs sans se conformer à la jurisprudence du Conseil d'Etat jusqu'alors en vigueur.

2.4.3. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté ce nouvel article 16 du projet de loi déposé, selon le dispositif retenu par l'Assemblée nationale mais avec un amendement de réécriture du paragraphe I tenant compte de l'observation de M. Daniel Hoefel, rapporteur pour le Sénat, sur la nécessité de prendre en compte, non seulement l'aspect financier de la campagne électorale, mais aussi son organisation par des moyens propres au candidat.

2.5. Elargissement de la liste des emplois fonctionnels de directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des communes.

Les deux assemblées parlementaires ont adopté en première lecture en termes identiques un nouvel article 17 du projet de loi déposé relatif aux emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, mentionnés aux articles 47 et 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée et qualifiés d' "emplois fonctionnels". L'article 53 précise la liste de ces emplois de direction, qui peuvent être occupés par des fonctionnaires par la voie du détachement, et organise les conditions dans lesquelles il peut être mis fin aux fonctions des agents occupant ces emplois. Parmi les emplois de direction concernés se trouvent les postes de directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des communes de plus de 5.000 habitants. L'article 17 (nouveau) adopté abaisse ce seuil à 3.500 habitants. Cette disposition concerne près de 800 collectivités territoriales, dont la strate démographique est comprise entre 3.500 et 5.000 habitants. Elle était revendiquée par les directeurs généraux de ces collectivités souhaitant bénéficier des dispositions protectrices de l'article 53, dans la perspective notamment des prochaines élections municipales. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale lui avait donné un avis favorable le 15 décembre 1999 et le Gouvernement s'était engagé initialement à l'insérer dans le projet de loi de modernisation sociale.

2.6. Action sociale des collectivités territoriales en direction de leurs agents.

2.6.1. Le Sénat avait adopté en première lecture, avec l'accord du Gouvernement, un amendement créant, dans le projet de loi déposé, un article 21 (nouveau), visant à donner une base juridique plus précise à l'action sociale dont bénéficient les fonctionnaires, en définissant sa nature juridique et ses modalités de gestion, dans le cadre de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires; cet amendement tenait compte du fait qu'en dépit de l'absence d'un cadre juridique clair, l'action sociale au profit des fonctionnaires de l'Etat

comme des collectivités territoriales s'est beaucoup développée au cours de ces dernières années, atteignant pour la seule fonction publique de l'Etat 3,5 milliards de francs; un rapport de Mme Anne-Marie Escoffier, portant sur le cadre juridique de l'action sociale dans les collectivités et remis au Gouvernement en juillet 1998, a préconisé une clarification importante pour les collectivités territoriales et le Gouvernement s'est engagé dans le cadre du protocole d'accord du 8 février 1998 à définir les règles applicables en la matière.

2.6.2. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté pour ce nouvel article 21 du projet de loi déposé la rédaction retenue par l'Assemblée nationale en première lecture, précisant que les prestations d'action sociale accordées aux agents peuvent faire l'objet d'une délégation de gestion à titre exclusif par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, non seulement à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, mais également à tous autres organismes à but non lucratif (tels que des organismes mutualistes, voire des établissements publics ou des groupements d'intérêt public); les deux assemblées parlementaires ont en outre décidé en lecture définitive par un dernier alinéa de ce nouvel article 21 que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces gestionnaires.

2.7. Liste des emplois fonctionnels bénéficiant d'avantages en nature.

2.7.1. Le Sénat avait adopté en première lecture un amendement créant, dans le projet de loi déposé, un nouvel article 22 visant à élargir la liste des emplois fonctionnels des collectivités territoriales pouvant bénéficier d'avantages en nature; la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a permis, dans son article 79, l'attribution d'un logement de fonction et d'un véhicule en cas de nécessité absolue de service aux agents occupant certains emplois fonctionnels; les dispositions adoptées par le Sénat élargissaient la liste des emplois concernés en abaissant les seuils démographiques existants et en traitant sur un pied d'égalité les emplois des communes et des établissements de coopération intercommunale de taille comparable, en vue de permettre aux collectivités, qui en ont les moyens, de rendre plus attractifs les postes de responsabilité et de bénéficier ainsi du concours d'agents possédant les qualifications nécessaires pour occuper de tels emplois.

2.7.2. Ces dispositions ont soulevé des difficultés pour l'Assemblée nationale dans la mesure où elles attribuaient également des avantages en nature à des emplois qui n'ont pas le caractère d'emploi fonctionnel; en conséquence, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement tendant à donner une nouvelle rédaction à cet article, pour préciser la liste des emplois bénéficiant des avantages en nature prévus par l'article 79 de la loi du 12 juillet 1999 susvisée, le bénéfice de cette disposition étant réservé aux seuls titulaires d'emplois fonctionnels, à savoir: les directeurs généraux des services de communes de plus de 5.000 habitants, les directeurs généraux d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de

20.000 habitants, et les directeurs généraux adjoints des services de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80.000 h.

2.7.3. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté ce nouvel article 33 du projet de loi, dans sa rédaction retenue par l'Assemblée nationale en première lecture

2.8. Changement de dénomination des postes de direction des services des établissements publics de coopération intercommunale.

Les deux assemblées parlementaires ont adopté en termes identiques un nouvel article 23, dans le projet de loi déposé, tendant à changer la dénomination de "directeur" des établissements de coopération intercommunal en "directeur général" et celle de "directeur adjoint" desdits établissements en "directeur général adjoint".

Cette modification porte sur l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales et sur l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui font référence à ces fonctions.

L'article 31 de la loi n° 2000-31 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a procédé au changement d'appellation du poste de "secrétaire général" et du poste de "secrétaire général adjoint" des communes devenus respectivement "directeur général des services" et "directeur général adjoint des services".

Les postes similaires dans les établissements de coopération intercommunale reçoivent donc une dénomination identique.

2.9. Intégration du poste de directeur général des services techniques dans la liste des emplois fonctionnels des EPCI.

2.9.1. Le Sénat avait adopté en première lecture un amendement créant, dans le projet de loi déposé, un nouvel article 24 visant à élargir la liste des emplois relevant du régime juridique des emplois fonctionnels de direction pour y inclure spécifiquement les emplois de direction générale ainsi que des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale, en renvoyant à un décret le soin d'en fixer la liste.

2.9.2. La commission des lois de l'Assemblée nationale a observé que les précisions apportées par cet amendement sont, pour partie, sans objet, car déjà satisfaites par la rédaction actuelle des articles 47 et 53 de la loi du 26 janvier 1984, qui renvoient, d'ores et déjà, à un décret pour la fixation de la liste des établissements publics (y compris par conséquent les EPCI) dans lequel des emplois de directeur ou de

directeur adjoint peuvent être pourvus dans le cadre du régime des emplois fonctionnels; ce décret vient au demeurant d'être récemment modifié pour mieux prendre en compte les EPCI et revaloriser les emplois correspondants (décrets des 2 juin 2000 et 22 septembre 2000); en conséquence, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une nouvelle rédaction pour cet article 24, précisant la liste des emplois fonctionnels mentionnés à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 pour les EPCI à fiscalité propre, en reprenant la nouvelle catégorie d'emplois fonctionnels introduite par le Sénat.

2.9.3. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté, pour ce nouvel article 24 du projet de loi déposé, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale en première lecture.

2.10. Délégation de signature au directeur général des services techniques d'un EPCI.

Les deux assemblées parlementaires ont adopté en termes identiques un nouvel article 25, dans le projet de loi déposé, tirant les conséquences du nouvel article 24 (*Cf. supra*); il modifie l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le président de l'organe exécutif d'un établissement public de coopération intercommunale peut déléguer sa signature aux titulaires d'emplois fonctionnels, pour ajouter à ces emplois celui d directeur général des services techniques.

2.11. Dispositions afférentes aux emplois fonctionnels.

2.11.1. L'Assemblée nationale avait adopté en première lecture deux amendement créant, dans le projet de loi déposé, deux nouveaux articles 27 et 28 relatifs respectivement au régime applicable aux fonctionnaires "pris en charge" et au congé spécial pour les fonctionnaires occupant un emploi fonctionnel.

2.11.2. La commission mixte paritaire et, à sa suite, les deux assemblées parlementaires en lecture définitive, ont adopté ces deux nouveaux articles, l'article 28 étant lui-même modifié et complété par un amendement présenté par M. Jean-Yves Caillet, rapporteur de la commission mixte paritaire pour l'Assemblée nationale.



du 3 janvier 2001

3. Applications par voie réglementaire.

Les dispositions législatives dont la discussion parlementaire a été ci-dessus examinée font l'objet de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative 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, publiée au Journal officiel du 4 janvier 2001 (page 96).

L'application de cette loi aux collectivités territoriales a donné lieu à l'intervention du décret n° 2001-898 du 28 septembre 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre Ier de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et relatif à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique territoriale, publié au Journal officiel du 2 octobre 2001 (page 15.519).

Ce décret est réparti en trois titres:

Titre Ier "Conditions générales d'accès aux cadres d'emplois", contenant notamment, à l'article 1er, le renvoi, en annexe du décret, à une liste des cadres d'emplois et, le cas échéant, des grades, des spécialités ou des disciplines dans lesquels les agents remplissant les conditions fixées à l'article 4 de la loi du 3 janvier 2001 susvisée peuvent être nommés en application des dispositions des articles 5 et 6, de la même loi;

Titre II "Intégration directe";

Titre III "Concours réservés".

Il comporte en annexe une "Liste des cadres d'emplois mentionnés à l'article 1er", pour les filières administrative, technique, culturelle, sportive, médico-sociale et animation.
