

*Le Ministre**Paris, le 15 JUIL. 1999*

Le Ministre de la fonction publique,  
de la réforme de l'Etat et de la décentralisation

à

Mesdames et Messieurs les Ministres  
Mesdames et Messieurs les Secrétaires d'Etat

OBJET : Dérogations au principe général de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires dans les établissements publics à caractère administratif de l'Etat.

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales) énonce cette règle de base selon laquelle, sauf dérogation législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires.

Toutefois, après avis, respectivement, du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et du Conseil d'Etat, certains emplois des établissements publics administratifs de l'Etat peuvent être exclus du champ d'application de cette règle et être occupés par des agents contractuels.

Or, la multiplication, depuis quelques années, des dérogations visant à exonérer certains établissements publics à caractère administratif de l'Etat de l'application de ce principe fondamental et les difficultés juridiques et de gestion rencontrées en la matière nécessitent un rappel du cadre dans lequel de telles demandes doivent s'inscrire et le respect d'une approche cohérente de ces situations.

L'exonération de la règle de l'occupation des emplois permanents à temps complet par des fonctionnaires conduit en effet trop souvent à une rigidité préjudiciable à une politique efficace en matière de gestion des ressources humaines dans l'administration. Les personnels concernés, recrutés par contrat à durée indéterminée, souvent dotés de dispositifs « statutaires » spécifiques, sont en pratique privés de toute perspective de mobilité en dehors de l'établissement.

S'il peut avoir pour effet immédiat d'offrir des facilités de gestion, le fait pour un établissement public à caractère administratif de s'affranchir du principe énoncé à l'article 3 du titre I<sup>er</sup> du statut général des fonctionnaires s'avère difficilement compatible avec les objectifs recherchés en matière de modernisation de l'administration. Ce constat impose la définition et le respect d'une doctrine précise de recours à ce type de dérogations.

#### I - Les dérogations autorisées au principe de l'occupation des emplois permanents de l'Etat par des titulaires sont étroitement encadrées.

Deux types de dispositifs législatifs peuvent permettre à des établissements publics à caractère administratif de l'Etat de s'exonérer du principe énoncé à l'article 3 de la loi précitée du 13 juillet 1983.

En application du 2<sup>o</sup> de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les emplois, ou catégories d'emplois, de ces établissements peuvent ne pas être assujettis à la règle édictée au titre I<sup>er</sup> du statut général, dès lors qu'ils figurent sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. Cette liste est annexée au décret no 84-38 du 18 janvier 1984.

Les dispositions précitées de la loi du 11 janvier 1984 subordonnent l'inscription de tout ou partie des emplois d'un établissement à la particularité de ses missions et, par voie de conséquence, à la spécificité des fonctions y concourant, qui doit être telle qu'elles ne seraient susceptibles d'être assurées par des fonctionnaires. Il convient de souligner que l'appréciation de cette dernière condition ne se limite pas aux seuls fonctionnaires du ou des ministères de tutelle, mais s'étend également aux corps de fonctionnaires des autres administrations de l'Etat ou des deux autres fonctions publiques.

Parallèlement à cette exception prévue par le statut général, il a pu s'avérer opportun, lors de la rédaction de textes législatifs relatifs à des établissements publics à caractère administratif de l'Etat d'y insérer des dispositions excluant ces derniers du principe d'occupation des emplois permanents à temps complet par des fonctionnaires. Une telle procédure, qui doit être réservée à des situations exceptionnelles, ne saurait constituer une voie normale et habituelle pour déroger au statut général.

**II - Le recours à la dérogation ne doit être envisagé que si les solutions offertes par le statut général sont manifestement inadaptées.**

De tels recours doivent permettre de répondre à des situations exceptionnelles pour des types d'emplois ne correspondant pas à des fonctions classiques de l'administration, qu'elles soient administratives, ouvrières ou techniques, pour lesquelles existent déjà de nombreux corps de fonctionnaires. Ils nécessitent évidemment une justification juridique ou fonctionnelle bien établie, que les dossiers constitués à cet effet sauront mettre en évidence.

C'est pourquoi il convient de faire application des principes du statut général et d'utiliser les diverses possibilités qu'il offre aux administrations pour pourvoir les emplois de ce type d'établissement.

Conformément à la règle énoncée à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, il importe de rechercher toutes dispositions permettant d'assurer l'occupation des emplois permanents d'un établissement public à caractère administratif par des fonctionnaires, soit par affectation lorsque le statut du corps le permet, soit en recourant aux autres possibilités offertes par le statut général (détachement ou mise à disposition), conformément à la réglementation régissant les positions des fonctionnaires.

A cet égard, le ou les ministères de tutelle doivent jouer un rôle prépondérant afin de favoriser, dans le respect des statuts particuliers des corps ministériels, l'affectation de fonctionnaires. Dans la plupart des départements ministériels, un certain nombre de statuts particuliers offrent déjà cette possibilité. Ceux qui ne le permettent pas pourront être adaptés afin d'autoriser l'affectation dans les établissements publics à caractère administratif concernés. De la même façon, le ou les ministères de tutelle doivent prendre en compte les besoins des établissements publics dans leurs prévisions de recrutement de fonctionnaires, que ce soit par la voie des concours ou par l'accueil en détachement. Or, cet effort d'adaptation statutaire et de gestion prévisionnelle n'est que rarement réalisé, ce qui incite certains établissements publics à caractère administratif à se tourner vers la voie de la dérogation prévue au ZO de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, dans le seul souci de faciliter les recrutements.

Les autres administrations, pour ce qui les concerne, se doivent de faciliter la diffusion, auprès des personnels titulaires qui relèvent de leur autorité, des listes d'emplois susceptibles d'être pourvus par voie de détachement. A cet effet, il appartient à l'établissement de définir le profil des postes à pourvoir et d'en assurer, en tant que de besoin avec l'appui des services du ou des ministères de tutelle, la diffusion auprès des administrations disposant de corps de fonctionnaires susceptibles d'y répondre.

Je rappelle enfin que l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 autorise le recrutement de contractuels lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient. Ces agents sont engagés par des contrats d'une durée maximale de trois ans qui ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse.

Dans l'hypothèse où les appels à candidatures de fonctionnaires resteraient infructueux, les ministères de tutelle pourront me saisir, ainsi que le ministre chargé du budget, de la nécessité de pourvoir, en conformité avec les principes législatifs, un emploi indispensable aux besoins des missions d'un établissement public.

Par ailleurs, un certain nombre d'établissements publics à caractère administratif, créés pour la réalisation de missions temporaires envisagent fréquemment de solliciter, pour tout ou partie de leurs emplois permanents, le bénéfice du régime dérogatoire. Or, s'agissant de missions temporaires, les agents recrutés sur de tels emplois ne devraient l'être que pour une durée limitée, ce que permet, par exemple le détachement de fonctionnaires ou le recrutement d'agents contractuels à durée déterminée dans le respect des dérogations déjà autorisées par la loi du 11 janvier 1984, notamment en son article 4. Le recours à la dérogation prévue au 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 doit donc, en l'espèce, être écarté au bénéfice des dispositions statutaires de droit commun.

Les ministères assurant la tutelle d'un établissement public à caractère administratif pour lequel ils souhaitent solliciter une dérogation au titre des dispositions du 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 devront donc désormais démontrer que toutes les possibilités offertes par le statut général des fonctionnaires auront bien, préalablement, été explorées.

Les établissements devront en outre être en mesure, sauf formalité impossible, de justifier qu'une concertation approfondie avec les représentants du personnel a bien été menée, notamment dans le cadre des comités techniques paritaires.

**III • Les règles applicables aux personnels des établissements dérogatoires**  
doivent être normalisées.

En sus des dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat, fixées par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, la plupart des établissements publics à caractère administratif figurant sur la liste établie en application du 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 ont doté les agents non titulaires de dispositifs de type statutaire organisant leurs recrutements et les conditions de leur avancement dans ce qui s'apparente à des quasi-carrières.

Les établissements publics autorisés par une disposition législative spécifique à déroger à la règle de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires ont également, pour la plupart, défini un cadre de type statutaire de même ordre. Toutefois, pour être applicables, en tout ou partie, aux personnels de ces établissements, qui n'entrent pas dans le champ de ses bénéficiaires, les dispositions du décret précité du 17 janvier 1986 doivent faire l'objet d'une mesure explicite d'extension.

La majorité des dispositifs de type statutaire applicables aux personnels non titulaires des établissements dont il s'agit ont été pris par décret. Quelques-uns sont toutefois fixés par décision du directeur de l'établissement ou délibération de son conseil d'administration.

J'appelle à cet égard votre attention sur la nécessité de respecter les orientations suivantes, soit pour l'élaboration de nouveaux dispositifs destinés à régir les personnels concernés, soit pour modifier des dispositifs existants.

- La fixation d'un dispositif de type statutaire définissant les conditions de recrutement et organisant des perspectives d'avancement relève d'un décret. Celui-ci doit être pris en Conseil d'Etat dès lors qu'une disposition législative ou réglementaire particulière à l'établissement le prévoit ou qu'il est envisagé, dans le cadre de ce dispositif, de déroger aux dispositions d'un décret en Conseil d'Etat.

A cet effet, vous avez été invités à vérifier la conformité juridique des dispositifs actuellement en vigueur. C'est dans ce cadre et tout en tenant compte de la réalité de chaque établissement que pourront être examinés les moyens de faciliter les parcours professionnels des agents concernés et d'harmoniser les règles qui les régissent.

-Il convient enfin d'assurer la nécessaire coordination des dispositifs de type statutaire applicables aux agents non titulaires. En conséquence, lorsque, par disposition législative ou réglementaire, il est prévu de donner compétence au directeur de l'établissement ou à son conseil d'administration pour fixer certaines des règles de gestion des personnels contractuels, vous voudrez bien veiller désormais à ce que ces dispositions réglementaires prévoient de recueillir l'accord du ministre en charge de la fonction publique sur toute décision ou délibération envisagée à cet effet. Lorsque ces dispositions ne le prévoient pas encore, vous voudrez bien soumettre à mon avis ces projets de décision ou de délibération.

#### IV • Inscrire le respect des principes dans une perspective de modernisation de l'administration.

Je souhaite que l'utilisation des dérogations à la règle de l'occupation par des fonctionnaires des emplois permanents des établissements publics à caractère administratif de l'Etat soit désormais mieux maîtrisée, et, à cet effet, je vous invite, avant d'envisager de les exonérer de ce principe, à veiller, conformément aux orientations de la présente circulaire, à ce que toutes les possibilités du statut général des fonctionnaires aient préalablement été explorées.

En conséquence, le ou les ministères de tutelle voudront bien saisir mes services, suffisamment en amont, de toute disposition législative ou réglementaire susceptible d'induire une extension de ces dérogations et d'avoir des incidences directes ou indirectes sur la situation des personnels des établissements concernés afin qu'une concertation approfondie puisse avoir lieu et que l'ensemble des solutions techniques soient envisagées.

Parallèlement à la mise en œuvre de ces instructions, j'engagerai très prochainement une réflexion, en liaison avec le ministre chargé du budget et les ministres intéressés, afin d'identifier les principales difficultés rencontrées par les établissements publics à caractère administratif et leurs tutelles pour pourvoir aux emplois permanents, en vue de concilier le respect des dispositions du statut général et les besoins des établissements concernés au regard de leurs missions.



Emile ZUCCARELLI