



Ministère de l'Economie, des  
Finances et de l'Industrie

Direction du Budget

139, rue de Bercy  
75572 PARIS Cedex 12

Télédoc 246  
Bureau 2BPSS - 05 - 3292

Ministère de la Fonction Publique

Direction Générale de l'Administration et  
de la Fonction Publique  
32, rue de Babylone  
75700 PARIS SP 07

3 OCT. 2005

Bureau FP/3  
n° 2105

Le Directeur général de l'administration et de  
la fonction publique

Le Directeur du budget

à

Mesdames et Messieurs les Directeurs  
chargés du personnel

Objet : détachement de fonctionnaires au sein d'entreprises ou organismes privés d'intérêt général ou de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général.

Le décret n° 2005-1227 du 28 septembre 2005 modifiant le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions a modifié la procédure dite d'approbation statutaire.

Afin de préciser la portée de ce texte, la présente circulaire expose la simplification apportée par la réforme (1.) et détaille les règles que la procédure d'approbation statutaire devra respecter à l'avenir (2.).

## **1. Une procédure simplifiée.**

### **1.1. Le régime actuel encadre le détachement de fonctionnaires de l'Etat dans les structures privées d'intérêt général et prévoit une procédure aux multiples étapes.**

• Le dispositif prévu à l'article 14-5° du décret du 16 septembre 1985 précité soumet à une double condition le détachement de fonctionnaires de l'Etat auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé d'intérêt général ou de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général.

- D'une part, ces structures doivent préciser, par une disposition de leurs statuts, le nombre et la nature des emplois auxquels il est éventuellement pourvu par des fonctionnaires de l'Etat détachés.

- D'autre part, cette disposition doit être approuvée par un arrêté du ministre chargé du budget, du ministre chargé de la fonction publique et du ou des ministres intéressés.

Les associations et fondations reconnues d'utilité publique sont dispensées de ces deux obligations.

• La démarche suivie par les structures qui souhaitent engager une procédure d'approbation statutaire est aujourd'hui la suivante.

- Dans un premier temps, elles doivent insérer dans leurs statuts, selon les procédures qui leur sont propres, une clause précisant le nombre et la nature des emplois susceptibles d'être occupés par des fonctionnaires de l'Etat. Le nombre de fonctionnaires concernés doit être limité (un ou deux sauf exception dûment justifiée).

- Dans un second temps, les statuts modifiés sont transmis au ministère de tutelle de la structure sollicitant l'approbation statutaire, ou au ministère dont il pourrait relever (et non pas le ministère dont relève l'agent concerné par le détachement). A l'appui de cette saisine sont transmis tous les éléments permettant d'attester du caractère d'intérêt général de la structure concernée. Dans l'hypothèse où celui-ci est avéré, le ministère de tutelle saisit du dossier la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le service des pensions. Si tous deux donnent leur accord de principe, le ministère de tutelle établit un projet d'arrêté portant approbation de la nouvelle disposition des statuts de l'organisme, dont les termes y sont intégralement reproduits. L'arrêté préalablement signé par le ministre de tutelle (en général par le bénéficiaire d'une délégation de signature), est ensuite contresigné par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la fonction publique, puis retourné au ministère de tutelle qui le transmet au Secrétariat général du gouvernement pour publication au Journal Officiel de la République Française.

En vertu du principe général du droit de non rétroactivité des actes administratifs, l'approbation statutaire ne peut avoir de caractère rétroactif et le détachement de fonctionnaires de l'Etat dans la structure bénéficiaire ne peut débiter avant la publication de l'arrêté d'approbation.

## **1.2. La suppression du contreseing du ministre chargé du budget s'accompagnera d'un allègement de la procédure actuelle.**

• La réforme supprime le contreseing du ministre du budget sur les arrêtés d'approbation statutaire.

Cette évolution, qui supprime le double contrôle effectué par le ministère du budget et la DGAFP, est identique à celle retenue par le décret n° 2005-165 du 22 février 2005 (circulaire budget/fonction publique n° 2086 du 24 février 2005).

• Cette mesure s'inscrit dans une simplification de l'ensemble de la procédure d'approbation statutaire.

Désormais, une fois que le ministère de tutelle aura reçu les statuts modifiés et aura reconnu que leur caractère d'intérêt général est avéré, il adressera à la DGAFP (bureau du statut général, FP/3) à la fois le dossier de la structure et l'arrêté d'approbation statutaire signé. La DGAFP, si elle confirme l'analyse du ministère de tutelle et la régularité de l'arrêté, transmettra directement l'arrêté contresigné au Secrétariat général du gouvernement pour publication au Journal officiel de la République Française.

Cette nouvelle procédure devrait engendrer des gains de temps appréciables, notamment dans le cheminement des dossiers.

## **2. Un contrôle renforcé.**

### **2.1. Le dossier devra comporter l'ensemble des éléments permettant d'apprécier l'activité de la structure qui demande l'approbation statutaire.**

Le raccourcissement des délais recherché par la réforme suppose que les dossiers transmis à la DGAFP soient dès l'origine aussi complets que possible. Ils devront notamment comprendre les pièces suivantes :

- a) copie des statuts et récépissé de déclaration auprès de l'autorité compétente (préfecture, tribunal de commerce...);
- b) copie des statuts modifiés et récépissé de la déclaration de modification des statuts ;
- c) liste des membres de l'éventuel conseil d'administration de l'organisme (avec leurs titres) ;
- d) bilan et compte de résultat de l'exercice financier achevé et budget prévisionnel de l'année en cours ;
- e) note descriptive de l'activité de la structure, mentionnant en particulier :
  - i) le profil du ou des postes pour lesquels le détachement d'un ou plusieurs fonctionnaires est sollicité, ainsi que la rémunération assortie à ces postes ;
  - ii) le nombre et la nature des établissements éventuellement gérés ;
  - iii) l'origine des éventuelles subventions publiques obtenues par l'organisme ;
- f) exposé, motivé et juridiquement étayé, du caractère d'intérêt général de la structure concernée.

### **2.2. Le caractère d'intérêt général devra faire l'objet d'un examen concret et rigoureux.**

• Le régime des approbations statutaires s'inscrit dans une logique de dérogation à l'économie du statut général des fonctionnaires. Deux points doivent être tout particulièrement rappelés à cet égard.

- D'une part, la possibilité de détacher des fonctionnaires au sein de structures privées est une exception. Par son caractère favorable (avancement et droits à retraite maintenus dans le corps d'origine alors même que l'intéressé ne sert pas dans la sphère publique), elle demeure en effet une situation exorbitante du droit commun, qui ne peut avoir qu'un champ restreint. Une procédure d'approbation statutaire, qui conduit à reconnaître le caractère d'intérêt général d'une structure privée, ne saurait être engagée pour répondre en premier lieu à des considérations de carrière individuelle.

- D'autre part, il importe que la possibilité d'être ainsi détaché repose sur une vérification effective du caractère d'intérêt général de la structure concernée. Cette notion a pu en effet donner lieu, par le passé, à une interprétation trop large de la part des ministères de tutelle. Les refus d'approbation statutaire ont été rares.

• Le caractère d'intérêt général doit désormais être apprécié avec rigueur.

Cette notion exigeante est la norme de référence de l'action administrative. Elle est la finalité du service public : sans mission d'intérêt général, il n'y a pas de service public. Par ailleurs, la notion d'intérêt général se distingue des intérêts particuliers.

Le caractère d'intérêt général des structures au sein desquelles il est souhaité détacher des fonctionnaires doit être apprécié au regard de ces éléments. Ainsi, il est souhaitable que ces structures contribuent, aux côtés de la puissance publique, à la mise en œuvre d'une politique publique dont la responsabilité incombe à l'Etat ou une autre collectivité publique.

Dans ce cadre, il convient d'apprécier le caractère d'intérêt général de la structure à partir d'un faisceau d'indices, prenant en compte notamment la nature de l'activité, les modalités de son exercice, le degré éventuel de sa participation au service public et notamment les missions spécifiques qui peuvent lui être confiées par la puissance publique.

Comme l'a précisé la circulaire du ministre de la fonction publique du 7 juillet 1994 relative à la situation des fonctionnaires dans les entreprises privatisées, la circonstance qu'une entreprise ait été nationalisée par le passé ne suffit pas à lui conférer le caractère d'intérêt général.

Par ailleurs, l'existence d'un financement public au profit de la structure sollicitant l'approbation de ses statuts ne suffit pas à lui conférer le caractère d'intérêt général. De très nombreuses associations, notamment dans le domaine des loisirs, bénéficient de subventions, mais ne peuvent se voir pour autant reconnaître automatiquement la qualité d'organismes d'intérêt général.

J'insiste, par conséquent, sur la nécessité de fournir dans chaque dossier d'approbation statutaire une analyse approfondie, résultant d'un examen concret et motivé en droit, du caractère d'intérêt général de la structure dont vous aurez admis la demande.

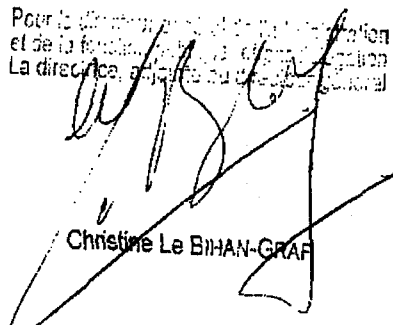
Par ailleurs, il vous appartient de vérifier, en fonction de l'évolution du statut et des activités de la structure, si la condition d'intérêt général est toujours remplie dans le temps. Je vous demande de bien vouloir procéder à ce contrôle à l'occasion de chaque détachement ou renouvellement de détachement fondé sur l'article 14-5° du décret du 16 septembre 1985.

Le nouveau dispositif entre en vigueur deux mois après la publication du décret. Je vous remercie de votre concours à la bonne mise en œuvre de la présente circulaire. Les éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer pourront être signalées à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (bureau du statut général FP/3).

Pour le Ministre et par délégation  
Le Directeur du Budget  
Par empêchement du Directeur du Budget  
Le Chef de Service

  
Charles LANTIER

Pour le Directeur général de l'administration  
et de la fonction publique  
La directrice, bureau du statut général

  
Christine Le BIHAN-GRAF