

Préparation aux concours

Cours d'administration
Yves Desrichard, conservateur à l'enssib

LE PERSONNEL : PRINCIPES ET ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

3.1. Définitions

La fonction publique regroupe l'ensemble des agents travaillant dans les services publics de l'Etat et des collectivités territoriales. Elle regroupe environ 5 millions de personnes, réparties entre :

- fonction publique d'Etat : 2,5 millions.
- fonction publique territoriale : 1,5 million.
- fonction publique hospitalière : 900.000.

[Les trois fonctions publiques : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique113.html>]

Les agents de l'Etat, soumis aux règles du droit public, comprennent les agents civils, titulaires et non titulaires, et les agents militaires. Tous n'ont pas la même situation juridique, et tous ne sont pas « fonctionnaires ». Les fonctionnaires sont régis par un statut général. Les lois qui forment ce statut établissent quelques notions essentielles comme celles de statut, de corps ou de cadre d'emplois, de grade et d'emploi.

La fonction publique d'Etat est administrée par le Premier ministre, qui délègue ses pouvoirs au ministre chargé de la fonction publique.

3.2. Notions essentielles

3.2.1. Statuts

Le statut est un acte législatif et réglementaire s'appliquant soit à une catégorie, soit à un ensemble de catégories de personnels, et qui fixe les droits et obligations des intéressés à l'égard de l'administration.

Le statut général de la fonction publique a été défini par un ensemble de lois entre 1983 et 1986.

Les statuts particuliers sont des décrets d'application du statut général pour un ensemble d'agents formant un corps de fonctionnaires (ou un cadre d'emplois s'agissant de la fonction publique territoriale) et exerçant des tâches similaires.

Les statuts autonomes ne relèvent pas du cadre général et s'appliquent à certains agents de l'Etat : magistrats de l'ordre judiciaire, personnels des assemblées parlementaires, militaires et personnels non fonctionnaires des services publics industriels et commerciaux.

3.2.2. Corps et cadres d'emplois

Les corps sont des ensembles de personnels de la fonction publique de l'Etat soumis aux mêmes statuts particuliers et ayant vocation aux mêmes grades.

Les cadres d'emplois sont des ensembles de personnels territoriaux soumis aux mêmes statuts particuliers à caractère national, mais gérés localement et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois donné.

A l'intérieur de chaque corps ou de chaque cadre d'emplois, il existe des grades et des classes, divisés en échelons. Chaque échelon est assorti d'une durée pour le passage à l'échelon supérieur. Le nombre d'échelons dans chaque grade, ainsi que leur durée, varient en fonction du statut particulier du corps considéré.

Note : dans le reste du document, la mention « corps » sous-entendra : « corps et cadres d'emplois ».

3.2.3 Catégories

Selon leur niveau de recrutement, les fonctionnaires sont répartis dans les catégories A, B ou C. Les catégories sont hiérarchisées, et correspondent à des responsabilités, niveaux de formation générale et de recrutement différents.

Catégorie	Fonctions	Niveau de recrutement
A	Fonctions d'études générales, de conception et de direction	Diplôme de 2 ^{ème} cycle de l'enseignement supérieur
B	Fonctions d'application supposant un pouvoir d'appréciation et d'initiative	Baccalauréat
C	Tâches d'exécution	Brevet d'études du 1 ^{er} cycle de l'enseignement secondaire ; niveau inférieur ; recrutement direct

Le passage d'une catégorie à une autre est possible par la promotion interne, soit par concours interne, soit par l'accès au choix des fonctionnaires les plus anciens d'un corps donné au premier grade (généralement) d'un corps supérieur. Cette intégration se fait selon certaines proportions, en général en pourcentage du nombre de postes offerts au concours d'accès au corps correspondant.

Chaque corps est inclus dans une catégorie et ne peut pas chevaucher plusieurs catégories. A chaque catégorie correspond un classement indiciaire déterminant le minimum et le maximum des traitements de la catégorie.

[La carrière et la mobilité : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique169.html>]

3.2.4 Grades

Le grade est un titre juridique qui confère à son titulaire vocation à occuper un certain nombre d'emplois. La classe est assimilée à un grade.

3.2.5 Emplois

L'emploi est d'abord une entité budgétaire. C'est aussi une fonction administrative permanente, et un ensemble de tâches déterminées que le fonctionnaire doit accomplir.

3.3. Agents titulaires de la fonction publique

Agent titulaire de la fonction publique, le fonctionnaire est nommé dans un emploi permanent et titularisé dans un grade de la hiérarchie des administrations de l'Etat, des services ou des établissements publics de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Un fonctionnaire est défini par la nature publique de son employeur (service général de l'Etat ou des collectivités territoriales), sa titularisation, la permanence de l'emploi occupé.

La situation du fonctionnaire est obligatoirement définie par un statut qui ne peut pas être modifié par des actes contractuels.

Dans l'accès aux emplois publics, l'égalité des sexes et la non-discrimination en raison de la race, des opinions politiques, syndicales, philosophiques et religieuses sont garanties.

[Conditions d'accès à la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique181.html>]

3.3.1. Droits et garanties

Les fonctionnaires bénéficient en général de toutes les libertés publiques : liberté d'opinion, droit syndical, droit de grève. Ils bénéficient en outre du droit à la participation. Le droit à la participation concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics, l'élaboration de règles statutaires, l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

[Droit syndical et droit de grève : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article520.html>]

[Droit à la participation : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article521.html>]

[Droits et obligations : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article518.html>]

3.3.2. Droits liés à la fonction

Le fonctionnaire a droit à la protection dans l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'à une série d'autres droits : droit à la formation permanente, droit à la mobilité, droit à l'emploi, droit aux congés, droit à certaines conditions d'hygiène et de sécurité.

3.3.3. Devoirs et obligations

Les obligations des fonctionnaires leur assurent l'indépendance et garantissent le meilleur fonctionnement du service public.

On distingue : obligation de désintéressement (interdiction en principe de toute activité lucrative professionnelle autre que son service) ; obligation de service (responsabilité à l'égard des tâches confiées) ; obligation d'obéissance hiérarchique (subordination des fonctionnaires à tous les échelons) ; obligation de discrétion professionnelle ; devoir de réserve ; obligation de résidence ; obligation d'informer (satisfaire aux demandes d'information du public).

[Droits et obligations : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article518.html>]

3.4. La carrière des agents de la fonction publique

Les candidats à la fonction publique doivent être de nationalité française ou être ressortissants de pays membres de l'Union européenne (pour certains corps ou cadres d'emplois seulement). Ils doivent jouir de leurs droits civiques et remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de l'emploi.

L'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 a supprimé les conditions d'âge pour le recrutement de fonctionnaires, sauf dans des cas très limités.

3.4.1. Modalités de recrutement

Le concours est le mode de recrutement normal de la fonction publique. Il vise à attribuer un nombre limité et prédéterminé d'emplois publics au moyen d'épreuves permettant à une autorité indépendante, le jury, d'établir un classement par ordre de mérite (pour la fonction publique d'Etat seulement) commandant l'ordre de nomination des lauréats.

Il existe trois types de concours :

- concours externe pour les candidats extérieurs à l'administration ayant les titres requis, ou candidats internes à l'administration mais n'ayant pas l'ancienneté requise.
- concours interne réservé aux agents de l'Etat, des collectivités territoriales ou des organisations internationales ayant accompli une certaine durée de services publics.
- concours de 3^{ème} voie : peut être organisé pour des candidats pouvant témoigner de quatre années de travail sous statut privé dans des conditions proches de celles du corps ou du cadre d'emplois visé.

Quelques exceptions à la règle du concours peuvent se présenter : constitution initiale d'un corps, emplois réservés, nomination discrétionnaire aux emplois supérieurs, promotion interne par choix discrétionnaire (en proportion des postes proposés au concours correspondant),...

Tous les cadres d'emplois territoriaux de premier niveau (agents d'entretien, agents administratifs, agents du patrimoine, agents techniques) sont accessibles sans concours.

Chaque concours est dirigé par un jury, qui choisit les épreuves et établit la liste de classement des candidats et veille au respect du règlement du concours, qui est généralement part du statut particulier définissant le corps concerné. Il n'est pas obligé de pourvoir tous les postes proposés au concours. Son rôle s'arrête à l'établissement de la liste de classement : c'est l'autorité ayant pouvoir de nomination qui nomme aux emplois.

Les concours de la fonction publique d'Etat sont des concours *de recrutement* : la réussite équivaut à un recrutement, sauf en cas de renoncement du bénéficiaire. De ce fait, les candidats reçus sont classés par ordre de mérite, et une liste complémentaire est établie.

Les concours de la fonction publique territoriale sont des concours *de réserve* : la réussite implique l'inscription sur une liste d'aptitude qui donne vocation, mais non droit, à être recruté par une collectivité territoriale ou un établissement public territorial, qui en décide librement. Les candidats reçus ne sont pas classés par ordre de mérite, et aucune liste complémentaire n'est établie. Cette liste n'est généralement valable que pour une période de deux ans.

3.4.2. Nomination et titularisation

Toute nomination dans un corps n'a qu'un caractère conditionnel. Le fonctionnaire est d'abord nommé en qualité de stagiaire, pour une période d'un an en général. Certains fonctionnaires peuvent effectuer leur stage dans une école de formation et même être titularisés pendant leur formation (ENA, ENSSIB).

La titularisation est l'acte juridique qui confère au fonctionnaire un grade dans la hiérarchie administrative. Quand la titularisation n'est pas accordée, l'intéressé est soit admis à faire un deuxième stage, soit licencié ou réintégré dans son corps d'origine.

3.4.3. Régime disciplinaire

Une faute disciplinaire est un manquement à une obligation professionnelle d'une gravité suffisante pour être sanctionnée. Son appréciation et en général son application reviennent à l'autorité hiérarchique qui a qualité pour infliger la sanction.

Les différents types de sanction, par ordre de gravité, sont : avertissement et blâme ; radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire, déplacement d'office ; rétrogradation, exclusion temporaire ; mise à la retraite d'office, révocation.

Les affaires sont évoquées devant la Commission administrative paritaire (CAP) réunie en conseil de discipline.

[La discipline : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article519.html>]

3.4.4. Positions du fonctionnaire

Les positions possibles du fonctionnaire au cours de sa carrière sont au nombre de six :

- Activité à temps complet ou partiel : exercice effectif des fonctions dans l'administration et dans le corps pour lequel l'agent a été recruté.
- Mise à disposition : elle permet au fonctionnaire de demeurer dans son corps d'origine, mais d'effectuer son service dans une autre administration que la sienne (conservateurs d'Etat mis à disposition dans les bibliothèques municipales classées par exemple).
- Détachement : placé hors de son corps d'origine, le fonctionnaire continue à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite.
- Position hors cadres : correspond à une prolongation du détachement. Le fonctionnaire perd ses droits à l'avancement et à la retraite.
- Disponibilité : placé hors de son corps d'origine, le fonctionnaire perd ses droits à l'avancement et à la retraite. Elle peut être d'office, sur demande, de droit.
- Congé parental : accordé sur demande au père ou à la mère pour élever un enfant de moins de trois ans. Dans cette position, le fonctionnaire n'acquiert pas de droits à la retraite, et conserve ses droits à l'avancement d'échelon, réduits de moitié.

Les congés s'inscrivent dans la position d'activité, et donnent en général droit à avancement et à pension. Il existe différents types de congés : congé annuel, congés bonifiés, autorisation d'absence (de droit ou facultative), congé de formation (formation professionnelle ou syndicale), congé pour raisons de santé (congé de maladie, congé de longue maladie, congé de longue durée), congés de maternité, de paternité ou d'adoption, congé spécial.

[Les positions du fonctionnaire : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article735.html>]

3.4.5. Mutation

La mutation correspond à un changement d'affectation administrative du fonctionnaire. Elle peut intervenir soit dans l'intérêt du service, soit à la demande de l'intéressé. La mutation disciplinaire est une sanction.

La commission administrative paritaire (CAP) est toujours consultée sur les mutations. En cas de promotion de grade, l'administration est en droit de subordonner la promotion à l'acceptation d'une mutation éventuelle.

[La mutation : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article737.html>]

3.4.6. Notation et évaluation

La note et l'appréciation générale expriment la valeur professionnelle de l'agent. Les notes sont établies annuellement par le supérieur hiérarchique et portées à la connaissance des intéressés avant leur transmission aux autorités supérieures.

Un décret du 29 avril 2002 vise à réformer le système pour lui substituer une procédure d'évaluation. Il n'a pour l'instant connu qu'une application partielle.

[L'évaluation, la notation et l'entretien professionnel : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article732.html>]

3.4.7. Cessation définitive de fonction

La cessation définitive de fonction peut être prononcée selon cinq voies différentes :

- L'admission à la retraite : prononcée par l'autorité investie du pouvoir de nomination, elle intervient soit en raison de la limite d'âge, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office.
- L'abandon de poste.
- La démission : acte volontaire de l'agent accepté par l'administration.
- Le licenciement : mesure anormale prise dans trois cas : indisponibilité, insuffisance professionnelle, dégageant des cadres.
- La révocation : mesure disciplinaire.

[La cessation de fonction : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique175.html>]