

La Fonction publique et ses statuts

Loïc Ducasse (Ville de Toulouse – direction des Bibliothèques et du livre)

24 septembre 2024

CC-BY-NC



Objectifs et plan de la formation

Objectifs

- Mieux connaître son environnement de travail actuel ou futur
- Se préparer aux questions susceptibles d'être posées en concours

Plan

- La fonction publique et le service public
- Le fonctionnaire et le déroulé de sa carrière
- L'emploi public en bibliothèque

Quelques idées reçues sur la fonction publique

La fonction publique, c'est l'Etat

La fonction publique, c'est l'ensemble des organismes soumis au droit public administratif

La fonction publique, c'est l'ensemble des fonctionnaires

La fonction publique, c'est l'ensemble des agents travaillant pour ces organismes

La fonction publique, c'est le service public

Le service public, comme activité d'intérêt général, est pris en charge par ces organismes mais pas seulement...

Définition (1/3)

La fonction publique, c'est l'ensemble des organismes soumis au droit public administratif

La fonction publique est organisée en trois "versants" :

- La fonction publique d'Etat (FPE) ;
- La fonction publique territoriale, dont la fonction publique de la Ville de Paris (FPT) ;
- La fonction publique hospitalière (FPH).

La fonction publique d'Etat est elle-même organisée en :

- Administration centrale ;
- Administration déconcentrée ;
- Etablissements publics administratifs (EPA), eux-mêmes subdivisés en divers sous-ensembles (en particulier EPSCT et EPST).

On aura soin de distinguer la fonction publique des administrations publiques, qui procèdent d'un périmètre plus large

Définition (2/3)

La fonction publique, c'est l'ensemble des agents travaillant pour des organismes publics

A la fois, les agents titulaires ("fonctionnaires") et les agents contractuels ("agents sous contrat de droit public"), soit 5 320 000 agents en 2022.

Avec les contrats aidés et les personnels sous statuts spéciaux, ces effectifs s'élèvent à 5 726 800 agents :

- 4 065 700 fonctionnaires et militaires (71 % du total) ;
- 1 258 500 agents contractuels (22 %) ;
- 402 600 contrats aidés et agents sous statuts spéciaux (7 %).

La FPE est leur principal employeur (2 545 900 agents dont 1 827 500 fonctionnaires), mais elle est talonnée de près par la FPT (1 965 100 agents dont 1 429 000 fonctionnaires). La FPH emploie, elle, 1 215 700 agents (parmi lesquels 809 200 fonctionnaires).

Définition (3/3)

La fonction publique a la charge de missions d'intérêt général. Cependant, elle n'est pas la seule à assurer le fonctionnement du "service public"

Le "service public" est une notion complexe, qu'on définit généralement à partir de :

- Sa finalité ("activité d'intérêt général") ;
- Ses domaines d'intervention :
 - Ordre et régulation ;
 - Protection sociale et sanitaire ;
 - Education et culture ;
 - Economie ;
- Ses principes directeurs :
 - Continuité ;
 - Egalité ;
 - Adaptabilité.

Dans ce contexte, l'exercice des missions de "service public" n'est pas limité aux organismes soumis aux règles du droit public ni même au "secteur public". Il peut être également assuré par des organismes de droit privé, au regard de la nature des missions exercées ou de l'existence d'une "délégation de service public" :

- Associations (par exemple : les offices municipaux des sports) ;
- Entreprises (par exemple : les entreprises chargées de la collecte des déchets).

Evolution du cadre législatif

- Ordonnance du 9 octobre 1945 portant création d'une direction de la Fonction publique
- Loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires
- Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Lois des 11 janvier 1984, 26 janvier 1984 et 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives aux FPE, FPT et FPH
- Loi du 6 août 2019 dite de "transformation de la fonction publique", qui a aboli les régimes
- Entrée en vigueur au 1er mars 2022 du code général de la Fonction publique

Organisation des emplois de fonctionnaires

Corps (FPE, FPH) et cadre d'emploi (FPT) : l'ensemble des fonctionnaires exerçant des missions comparables (par exemple : le corps des bibliothécaires [d'Etat]). En 2022, on dénombrait 280 corps pour la seule FPE.

Catégorie : les corps et cadres d'emplois sont classés par catégorie en fonction du niveau légal de recrutement :

- Catégorie A : bac+2
- Catégorie B : bac
- Catégorie C : CAP, BEP, brevet des collèges ou absence de diplôme

Un bibliothécaire d'Etat est un agent de catégorie A.

Grade : les corps et cadres d'emploi sont organisés en grades hiérarchiques.

Un bibliothécaire d'Etat en début de carrière est un bibliothécaire de classe normale.

Echelon : subdivision des grades. A chaque échelon est associé un indice de rémunération. L'ensemble de ces indices constitue la "grille indiciaire" du corps concerné.

Un bibliothécaire d'Etat en début de carrière est bibliothécaire de classe normale 1^{er} échelon (sauf en cas de reprise totale ou partielle de l'ancienneté).

Les conditions d'accès à la Fonction publique

Les conditions générales d'admissibilité :

- Avoir la nationalité d'un pays membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre de l'Espace économique européen ;
- Jouir de ses droits civiques (*ie.* droit de vote et droit de se présenter à une élection) ;
- Ne pas avoir de condamnations inscrites au bulletin n°2 du casier judiciaire incompatibles avec l'exercice des fonctions visées ;
- Être en situation régulière au regard des obligations du service national ;
- Satisfaire aux conditions d'aptitude physique pour les emplois les requérant.

Les conditions complémentaires d'admissibilité :

- Satisfaire à des exigences d'âge pour les emplois les requérants ;
- Offrir des garanties de qualification :
 - Par la détention d'un diplôme dans le cas des concours externes ;
 - Par un certain nombre d'années d'expérience dans un emploi public (indifféremment comme agent titulaire ou contractuel) dans le cas des concours internes.

Les modalités d'accès à la Fonction publique : le concours (1/2)

Le concours a longtemps été la voie d'accès unique à la Fonction publique et reste encore aujourd'hui sa voie d'accès principale.

Le recours au concours est fondé sur la base de l'art. 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui prescrit que tous les citoyens "sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents".

A ce titre, le concours est censé conjuguer impartialité (la procédure est publique et transparente, la sélection objective) et efficacité (les meilleurs sont recrutés).

Les modalités d'accès à la Fonction publique : le concours (2/2)

Il existe trois types de concours :

- Le concours externe, ouvert à tous sous condition de diplôme ;
- Le concours interne, ouvert aux fonctionnaires et agents contractuels de la Fonction publique en activité (ou congé parental) sous condition d'ancienneté ;
- Le "3^e concours" ou "3^e voie", ouvert aux personnes pouvant se prévaloir de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un mandat d'élu local, d'un mandat syndical ou associatif. On peut le considérer comme une sorte de concours interne destiné aux personnes issues du secteur privé ou du monde associatif.

Les épreuves sont définies de manière spécifique pour chaque corps ou cadre d'emploi. En règle générale, les concours externes et internes se déroulent en deux temps :

- Une épreuve d'admissibilité, consistant en une ou plusieurs épreuves écrites (dissertation, rédaction d'une note administrative, questions à réponse courte, etc.) ou en une sélection sur titres et travaux ;
- Une épreuve d'admission, consistant en ou plusieurs oraux.

L'après-concours

La réussite au concours ne garantit pas à elle seule l'accès à la qualité de fonctionnaire. Le lauréat d'un concours doit être ainsi nommé puis titularisé à l'issue d'une période de stage probatoire, généralement d'une durée d'un an. Un fonctionnaire stagiaire peut aussi être ajourné (la période de stage est prolongée) ou licencié.

Dans la FPT, réussite au concours ne vaut pas recrutement : elle vaut inscription sur "liste d'aptitude" pour deux ans, renouvelables deux fois un an. Le lauréat d'un concours doit donc rechercher un emploi dans ce laps de temps sous peine de perdre le bénéfice de son concours. Son recrutement est suivi ensuite d'une période de stagiairisation.

Cette règle vaut aussi bien pour les concours (A, B et C) organisés par les Centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) que pour les concours (A+) organisés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Les modalités d'accès à la Fonction publique :

les autres voies d'accès

- Le recrutement sans concours : il ne concerne que certains corps ou cadres d'emploi de catégorie C
- Le Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE) : destiné aux personnes sans qualification de 28 ans au plus ou aux chômeurs de longue durée de plus de 45 ans bénéficiaires du RSA ou de l'allocation aux adultes handicapés , il consiste en une formation en alternance devant déboucher sur une titularisation
- Les recrutements par la voie contractuelle ouverts aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE) : c'est une voie d'accès aux personnes en situation de handicap pouvant se prévaloir des conditions de diplôme requises pour l'entrée dans le corps ou cadre d'emploi concerné. La durée de contrat conclu est égale à la durée théorique de la période de stagiairisation. La décision de titularisation (ou de prolongation du contrat) est prise par une commission sur la base des compétences professionnelles de l'agent.

Le déroulement de carrière du fonctionnaire (1/2)

Les **positions statutaires** pendant la carrière :

- **Activité** : la position d'activité est la position par défaut. Le fonctionnaire exerce les fonctions de ses corps et grade ;
- **Détachement** : le fonctionnaire exerce des fonctions hors de ses corps et grade ;
- **Disponibilité** : le fonctionnaire a cessé temporairement d'exercer les fonctions de ses corps et grade pour convenance personnelle ou autre motif (création de société, éducation d'un enfant de moins de 12 ans, etc.) ;
- **Congé parental**.

Les **modalités de progression** : le fonctionnaire bénéficie d'un droit à l'avancement, pensé comme une contrepartie au fait qu'il est attendu de lui qu'il fasse l'intégration de sa carrière dans la Fonction publique. A ce titre, et sauf sanction disciplinaire, il passe à l'échelon supérieur à l'issue de la durée associée à son grade. Il peut également bénéficier :

- D'un avancement au grade supérieur par inscription au tableau d'avancement ("au choix", c'est-à-dire après examen de dossiers, ou "examen professionnel", c'est-à-dire au terme d'une ou de plusieurs épreuves) ;
- D'une promotion dans le corps ou cadre d'emploi supérieur par inscription sur liste d'aptitude ("au choix" ou "examen professionnel").

Le déroulement de carrière du fonctionnaire (2/2)

La **mobilité** : elle est synonyme de changement d'emploi, mais peut prendre différentes formes :

- La mutation : elle consiste à changer d'emploi dans la même fonction publique, sans changer de corps ni de grade, après avoir candidaté à un poste vacant. C'est l'administration qui procède aux mutations en tenant compte des nécessités de service et des situations individuelles des agents. Dans la FPE, les mutations ont longtemps été traitées à périodes fixes, dans le cadre de "mouvements nationaux". Dans la FPT, les "mutations externes" (changement de collectivité) sont réalisées au fil de l'eau ; les "mutations internes" (changement au sein de la même collectivité) suivant les règles et besoins de chaque collectivité ;
- Le détachement ;
- La disponibilité ;
- La mise à disposition : le fonctionnaire travaille pour une autre administration, une autre collectivité,... tout en restant rattaché à son administration d'origine pour la gestion de sa carrière et sa rémunération (cas par exemple des conservateurs de bibliothèque d'Etat mis à disposition des bibliothèques municipales à vocation régionale) ;
- L'intégration directe dans un autre corps.

Le **départ de la Fonction publique** : il peut être consécutif à :

- Un licenciement ;
- Une démission ;
- Une rupture conventionnelle ;
- Un départ à la retraite.

La rémunération du fonctionnaire

Elle est constituée :

- Du traitement indiciaire, qui est fonction du grade et de l'échelon dans le grade ;
- Eventuellement, d'une indemnité de résidence ;
- Eventuellement, d'un supplément familial de traitement ;
- Eventuellement, d'un complément de rémunération appelé "nouvelle bonification indiciaire" (NBI) ;
- Eventuellement, de la prise en charge partielle des frais de trajet domicile-travail ;
- De primes indemnitaires :
 - Dans la FPE : le Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, Sujétions, Expertises et Engagement Professionnel (Rifseep), qui comporte deux parts :
 - L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (Ifse), qui est associé à la fiche de poste et est attribué systématiquement ;
 - Le complément indemnitaire d'activité (CIA), qui est attribué personnellement à l'agent pour tenir compte de son engagement et qui n'est donc pas forcément attribué à tous les agents ;
 - Dans la FPT : il n'est pas obligatoire. Lorsqu'une collectivité décide de sa mise en place, il est mis en place par référence au Rifseep. Les plafonds sont fixés librement mais le cumul des primes versées ne peut dépasser le plafond global des primes en vigueur dans la FPE.

Quid des agents contractuels ?

Les conditions de recours aux agents contractuels :

- Accroissement temporaire d'activité ;
- Remplacement temporaire d'un agent absent ;
- Poste de titulaire temporairement vacant ;
- Emploi à temps incomplet (- de 17h30 / semaine dans la FPT, - de 24h30 dans la FPE) ;
- Absence de corps ou cadre d'emploi ;
- Réalisation d'un projet particulier.

Ces conditions déterminent la durée du contrat conclu. Dans tous les cas, aucun CDD ne peut excéder 6 ans, ce qui implique que tout renouvellement au-delà de cette durée est conclu sous la forme d'un CDI (loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005)

Contrairement aux agents titulaires, les agents contractuels disposent d'un contrat de travail qui précise notamment sa date de prise d'effet et sa durée, la durée de la période d'essai, le montant de la rémunération ou encore le motif du recrutement. Ce contrat, sauf exceptions prévues par la loi, est reconnu comme relevant du droit public.

La rémunération est établie par référence à la grille indiciaire des agents titulaires. Si, le plus souvent, les agents contractuels sont recrutés au 1^{er} échelon du 1^{er} grade du corps ou cadre d'emploi concerné, il est de plus en plus fréquent qu'ils le soient à un niveau plus élevé. Cette rémunération donne lieu à réévaluation tous les 3 ans.

La loi n°2012-347 du 12 mars 2012, dite "loi Sauvadet", a ouvert la possibilité de titularisation des agents contractuels par voie de sélections professionnelles, concours réservés ou recrutements sans concours. Ce dispositif a pris fin en 2018 (en 2020 pour certains établissements administratifs).

Libertés et droits de l'agent public

Liberté d'opinion, politique, syndicale, philosophique ou religieuse ;

Liberté d'expression ;

Droit syndical

Droit de grève ;

Droit à la formation professionnelle tout au long de la vie ;

Droit à rémunération après service fait ;

Droit à congé ;

Droit à la protection fonctionnelle ;

Droit à la protection de "lanceur d'alerte" ;

Droit à l'information sur les règles et conditions essentielles relatives à l'exercice de ses fonctions.

Devoirs et obligations de l'agent public

Dignité, impartialité, intégrité et probité

Secret professionnel

Discrétion professionnelle

Obligation de satisfaire aux demandes d'informations du public

Obligation d'effectuer les tâches confiées

Obligation d'obéissance hiérarchique

Obligation de neutralité

Obligation de réserve

Procédures disciplinaires

Toute procédure de sanction disciplinaire doit être lancée par l'administration dans les 3 ans suivant le jour où celle-ci a eu connaissance des faits passibles de sanction.

Les sanctions encourues sont réparties en 4 groupes :

- 1^{er} groupe : avertissement, blâme, exclusion temporaire d'1 à 3 jours ;
- 2^e groupe : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire de 4 à 15 jours, déplacement d'office ;
- 3^e groupe : rétrogradation au grade inférieur, exclusion temporaire de 16 jours à 2 ans ;
- 4^e groupe : mise à la retraite d'office, révocation.

Les sanctions sont prononcées par une commission administrative paritaire réunie en commission de discipline, qui est saisie à cet effet par l'administration, qui a la charge de la présentation du rapport.

Si les faits reprochés sont passibles de poursuites pénales, le délai de 3 ans est suspendu jusqu'à décision définitive de condamnation, classement sans suite ou relaxe.

Tendances d'évolution

La part des agents publics dans l'emploi total est tendancielle à la baisse depuis le début des années 2000 (19,6 % en 2022 contre 21 à 21,5 % sur la période 2002-2017). Cette évolution, cependant, n'est pas synonyme de baisse des effectifs : ceux-ci augmentent mais moins vite que la population active. Cette augmentation est principalement imputable à la hausse du nombre des agents contractuels, qui compense la baisse marquée des contrats aidés (particulièrement frappante dans la FPT) et la relative stagnation du nombre d'agents titulaires.

La part de plus en plus importante des agents contractuels dans l'emploi public (33 % en 2022 contre 18 % en 2004) procède de la volonté d'une professionnalisation accrue de la Fonction publique, puisqu'une partie de ces nouveaux contrats correspondent à des contrats de projet ou au recrutement d'agents possédant des compétences spécifiques. Cette volonté de professionnalisation est illustrée également par :

- L'évolution des modalités de concours, avec la place croissante accordée à des épreuves de type "entretien de motivation professionnelle" ou le recours plus fréquent à des exercices de mise en situation ;
- Le souci d'améliorer la mobilité des agents publics, inter-administration comme inter-corps ;
- La suppression récente des grands corps de la Fonction publique.

Cette évolution est aussi le symptôme, plus globalement, de l'alignement progressif des conditions des agents publics sur celles des salariés du secteur public. Parmi les autres symptômes de cette évolution, on peut citer l'allongement du temps de travail des agents publics, l'introduction de la rupture conventionnelle ou les derniers projets de réforme du Ministère de la Fonction publique (provisoirement abandonnés ?)

Le cumul de ces changements pose la question de la pérennité à long terme du statut de fonctionnaire ou, du moins, de sa spécificité.

Les corps et cadres d'emploi des bibliothèques

Fonction publique d'Etat (corps interministériels sous tutelle du MESR) :

- Conservateur général (catégorie A) ;
- Conservateur (catégorie A) ;
- Bibliothécaire (catégorie A) ;
- Bibliothécaire assistant spécialisé (catégorie B) ;
- Magasinier (catégorie C).

Fonction publique territoriale :

- Conservateur (catégorie A) ;
- Bibliothécaire (catégorie A) ;
- Assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques (catégorie B) ;
- Adjoint de conservation du patrimoine et des bibliothèques (catégorie C).

A chaque corps ses missions. La pratique de terrain évoluant plus vite que la réglementation, on observe de plus en plus un écart entre les missions théoriques et les missions réellement exécutées.

Quelques autres corps accessibles à des professionnels de la documentation

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (filière ITRF – branche d'activité professionnelle "Culture, Communication, Production et diffusion des savoirs") :

- Ingénieur de recherche : emploi-type de responsable des ressources et de l'ingénierie documentaire (catégorie A)
- Ingénieur d'étude : emploi-type de chargé des systèmes d'information documentaire ou de chargé des ressources documentaires (catégorie A)
- Assistant ingénieur : emploi-type d'assistant de ressources documentaires et scientifiques (catégorie A)
- Technicien de recherche et de formation : emploi-type de technicien d'information documentaire et de collections patrimoniales (catégorie B)
- Adjoint technique : emploi-type d'aide d'information documentaire et de collections patrimoniales (catégorie C)

Ministère de l'Education nationale :

- Professeur documentaliste (catégorie A)

Interministériel :

- Chargé d'études documentaires (catégorie A)

Ressources utiles

Sites d'information sur la fonction publique

<https://www.service-public.fr/>

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/>

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

Référentiels métier

Répertoire des métiers de la fonction publique : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-actualites/publication-du-premier-repertoire-commun-des-metiers-de-la-fonction-publique>

Référentiel des emplois-types de la recherche et de l'Enseignement supérieur : <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pages/referens/?flg=fr-fr>

Répertoire des métiers et des compétences du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/rem-repertoire-des-metiers-et-des-competences-du-ministere-de-l-enseignement-superieur-de-la-46099>

Référentiel de la filière Bibliothèque : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/bibliofil-le-referentiel-de-la-filiere-bibliotheque-45678>

Les concours et leur préparation

<https://www.crfcb.fr/>

<https://www.enssib.fr/>

<https://www.cnfpt.fr/>

<https://www.cdg31.fr/>

<https://www.concours-territorial.fr/>

<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/concours-et-examens>

<https://www.itrf.education.gouv.fr/itrf/menuaccueil.do>