

Fiche n° 1: Le classement hiérarchique des corps et cadres d'emplois

1- ETAT DES LIEUX

Les titres II, III et IV du statut général des fonctionnaires posent le principe d'un classement en catégories (A, B et C) des corps et cadres d'emplois dont relèvent les fonctionnaires.

Pour la fonction publique de l'Etat (article 29 de la loi n°84-16), le classement d'un corps dans l'une des catégories est fonction du niveau de recrutement dans ce corps.

Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la loi ne définit pas de critère de classement d'un cadre d'emplois ou d'un corps dans l'une des catégories (articles 5 et 6 de la loi n°84-53 ; articles 4 et 5 de la loi n°86-33), et renvoie la fixation du classement aux dispositions réglementaires prévues par chaque statut particulier.

Bien que le juge administratif, exerçant un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le classement d'un corps ou d'un cadre d'emplois dans l'une des catégories hiérarchiques (CE, 12 juillet 1995, n°142283), n'ait jusqu'à présent jamais procédé à l'annulation d'une disposition réglementaire de classement, **la cohérence globale de la hiérarchie des corps et cadre d'emplois peut poser question :**

- **Du point de vue de l'homogénéité socio-professionnelle** (nomenclature INSEE PCS-ESE des catégories socio-professionnelles - Niveau 1) : la catégorie A n'est plus aujourd'hui constituée d'un groupe social homogène mais regroupe à la fois des personnels relevant de la catégorie 3 de la nomenclature INSEE (cadres et professions intellectuelles supérieures) et certains agents relevant de la catégorie 4 (professions intermédiaires) ;

- **Du point de vue du niveau de recrutement dans les corps** : à diplôme requis identique pour l'accès au concours externe, certains corps peuvent être classés dans des catégories distinctes. C'est le cas notamment de certains corps accessibles par concours externe sur diplôme de niveau III - BAC+2 : si la grande majorité des corps relève de la catégorie B (recrutement au 2e grade du NES), quelques corps (assistants-ingénieurs), certes moins nombreux et résultant, historiquement, de la transformation des quasi statuts des établissements de recherche en corps de fonctionnaires en 1983, ils sont classés dans la catégorie A.

Au-delà de ces situations particulières, la **pertinence de la corrélation diplôme/catégorie** héritée de l'après-guerre pose question : l'élévation du niveau général des diplômes détenus par les jeunes générations (3% d'une classe d'âge diplômée du baccalauréat en 1945, 71,6% en 2011) conduit à s'interroger sur l'intérêt de continuer à faire du diplôme le principal marqueur du niveau des exigences requises par l'administration pour l'accès à un corps.

En outre, depuis la rentrée 2011 et la rénovation de la voie professionnelle, il n'existe plus de formation qui prépare spécifiquement au Brevet d'études professionnelles (BEP). Avec cette réforme, les deux années de BEP sont remplacées par une seconde professionnelle dont le contenu est réaménagé sur la base des programmes des BEP. Le parcours en trois ans supprime donc un pallier d'orientation.

Avenir de la fonction publique : Parcours professionnels carrières et rémunérations

Ainsi, tous les anciens BEP sont désormais transformés et prolongés en baccalauréat professionnel. Si le diplôme BEP existe toujours et est systématiquement délivré à l'issue de la classe de première professionnelle, l'exigence de sa détention, pour certains concours externes, doit, à tout le moins, être réexaminée.

- **Du point de vue des rémunérations indiciaires** : l'amplitude entre la rémunération indiciaire terminale la plus élevée et le premier niveau de rémunération indiciaire terminale au sein de la catégorie A est supérieure à l'amplitude constatée entre la rémunération terminale la plus élevée en catégorie C et le premier niveau de rémunération indiciaire terminal en catégorie A.

La notion de catégorie est utilisée pour le classement des agents publics lors d'une promotion de corps (fonctionnaires de catégorie A/B/C ou agent contractuel relevant de la catégorie A/B/C). Elle constitue également l'un des critères retenus à l'article 13 bis du titre I du statut général des fonctionnaires pour déterminer les possibilités d'accueil en détachement. Elle est enfin utilisée, dans la fonction publique territoriale et hospitalière pour définir le champ de compétences des CAP.

La possibilité d'accueillir en détachement et de classer des fonctionnaires sous statut spécial ne relevant pas, conformément aux dispositions législatives dérogatoires les concernant (police nationale, administration pénitentiaire...), de l'une des catégories hiérarchiques prévues par le statut général des fonctionnaires montre toutefois que l'absence de classement ne constitue pas un obstacle insurmontable pour traiter ces situations : les administrations gestionnaires sont alors amenées à apprécier la notion d'équivalence entre deux corps ou entre un corps et un cadre d'emplois. S'agissant du détachement, elles ne s'interrogent pas nécessairement sur la notion d'équivalence de catégorie.

2- ENJEUX

Les rapports relatifs à l'avenir de la fonction publique remis aux gouvernements successifs depuis dix ans ont préconisé de refondre l'architecture statutaire générale de la fonction publique en substituant une nouvelle classification hiérarchique aux actuelles catégories. Ces propositions ont porté pour l'essentiel sur une scission de l'actuelle catégorie A en plusieurs niveaux, auxquels s'ajouterait un niveau supplémentaire correspondant aux emplois à discrétion du Gouvernement.

1- Sur les conditions de diplôme

Si le diplôme continue d'être aujourd'hui le principal marqueur du niveau d'accès à un corps, il convient de souligner que sa possession n'est plus impérative pour se présenter aux concours externes (hors professions réglementées ou assimilées), tout candidat potentiel pouvant saisir la commission d'équivalence instituée par le décret n°2007-196 du 13 février 2007 statuant sur les qualifications acquises tout au long de la vie.

De même, le développement des troisièmes concours repose lui aussi sur une logique de comparaison entre les qualifications attendues des membres du corps et les qualifications acquises par le candidat au concours.

En conséquence, si le lien entre diplôme et catégorie reste symboliquement fort, il a déjà, en pratique, tendance à s'estomper.

Certains avantages et inconvénients de la suppression des diplômes pour l'accès aux concours externes ont été identifiés dans le tableau ci-dessous :

Avenir de la fonction publique : Parcours professionnels carrières et rémunérations

| Inconvénients | Avantages |
|--|--|
| Une classification hiérarchique ne reposant plus sur les modalités d'entrée dans le corps via la condition de diplôme, mais sur une approche « métiers » et niveaux de fonctions, reposerait exclusivement sur le constat des missions confiées aux agents, qui est parfois plus difficile à cerner, et qui peut varier selon les organisations considérées. | Cette suppression ne serait-elle pas l'occasion de revenir aux fondamentaux que constituent les missions définies par le statut particulier et les compétences attendues par l'administration pour exercer ces missions ? |
| Risque d'afflux des candidats à tous les concours de la fonction publique (surtout en catégorie A où l'exigence de la licence limite actuellement le nombre de candidats), forte augmentation du coût de leur organisation. | Le programme du concours définissant dans ce cas les prérequis nécessaires pour se présenter aux épreuves du concours. |
| Incidences sur le contenu des épreuves des concours : risque de coup d'arrêt à la professionnalisation des épreuves des concours. La suppression du diplôme ne nécessiterait-elle pas de réinstaurer des épreuves académiques, afin de procéder à la vérification des connaissances de base exigées d'un candidat ? | |
| Difficultés identifiées pour les corps et cadres d'emplois recrutant à plusieurs niveaux de grade (exemple de la catégorie C technique) pour lesquels la différenciation du grade de recrutement est notamment fondée sur le niveau de diplôme du concours externe. | |

Cependant, il convient de rappeler que le diplôme, même dans le cas des professions réglementées ne constitue pas l'essentiel dans la procédure de recrutement par concours. La détention du diplôme assure la garantie du niveau de connaissances académiques mais ne dispense pas du contrôle des qualifications et compétences attendues que le concours est chargé de vérifier.

2- Sur les niveaux hiérarchiques

Au regard des nombreuses questions que suscite tout projet de refonte du classement hiérarchique des corps et cadres d'emplois, il convient au préalable, au-delà de l'objectif d'amélioration de la cohérence des niveaux hiérarchiques de la fonction publique, **de mesurer précisément les bénéfices attendus d'une telle réforme.**

Avenir de la fonction publique : Parcours professionnels carrières et rémunérations

A ce stade, le principal avantage d'une refonte des niveaux hiérarchiques, actuellement concrétisés par l'appartenance des corps et cadres d'emplois à des catégories, semble résider dans la clarification des modalités de détachement et d'intégration directe, pour lesquels la notion de « niveau comparable » peut parfois donner lieu à des difficultés d'interprétation.

Par ailleurs, certains corps relevant de statuts spéciaux font déjà l'objet d'un classement « hors-catégorie » (police nationale et administration pénitentiaire).

Pour d'autres corps ou cadres d'emplois relevant actuellement de l'une des catégories A, B ou C, l'existence de dérogations au statut général des fonctionnaires en matière de recrutement (l'exigence d'un diplôme pour l'accès par la voie du détachement, de l'intégration directe ou de la promotion interne) ne contribue-t-elle pas à réduire la portée de l'appartenance à une catégorie hiérarchique ? Ces corps et cadres d'emplois dont l'entrée est obligatoirement subordonnée à la détention d'un diplôme spécifique, et pour lesquels la seule comparabilité des niveaux de fonctions ne permet pas à des agents extérieurs d'y effectuer une mobilité, ne relèvent-ils pas d'ores et déjà d'une catégorie particulière au sein de la fonction publique ?

Quelles que soient les orientations privilégiées, une refonte des catégories hiérarchiques imposerait de répondre préalablement aux questions suivantes :

- Est-il nécessaire de distinguer les **corps culminant au moins en hors-échelle A, exclusivement accessibles par la voie de la promotion interne à des agents relevant déjà de corps classés en catégorie A (A type), des autres corps de catégorie A ?**

- Comment classer, à l'inverse, les **corps dont l'échelonnement indiciaire culmine au-delà de la hors-échelle A mais qui sont accessibles par promotion interne à des fonctionnaires de catégorie B ?**

- Comment classer **les corps de directions à réseau** dont les grades sommitaux culminant au-delà de la HEA correspondent à des emplois supérieurs de direction mais sont réservés aux agents ayant débuté leur carrière dans des fonctions opérationnelles de la même direction réseau ? Ces corps semblent en effet recouvrir plusieurs niveaux de classification hiérarchique par rapport à des corps plus « typiques ».

- Des corps accessibles à la sortie d'une même école de service public doivent ils relever de la même classification hiérarchique ou faut-il opérer une distinction entre eux sur la base d'éventuelles voies de promotion existantes entre ces corps ?

3- QUESTIONS

1. Sur la question du diplôme

Faut-il exiger un diplôme pour se présenter aux concours externes de la fonction publique ?

Le diplôme doit-il être complété par des épreuves de concours permettant d'évaluer les compétences des candidats ?

Avenir de la fonction publique : Parcours professionnels carrières et rémunérations

2. Sur la question des niveaux hiérarchiques ?

- **La suppression des niveaux hiérarchiques est-elle envisageable ?**

Dans cette hypothèse quels critères pourraient leur être substitués : le niveau des missions ? les niveaux de technicité ou d'encadrement ?

- **Faut-il redéfinir les niveaux hiérarchiques ?**

Doit-on envisager une « classification » des niveaux hiérarchiques ?

Une autre classification est-elle envisageable ? Sur quels critères ?

- **La redéfinition du nombre de niveau hiérarchiques est-elle souhaitable ?**

Doit-on envisager la création d'un plus grand nombre de niveaux hiérarchiques ?

Doit-il y avoir un lien systématique entre niveau de diplôme exigé et classement hiérarchique ?