



Parcours de formation

Professionnalisation de la filière RH

*Livret 5 : Comprendre l'objet et les enjeux des
statuts particuliers*





Table des matières

I. Objet, contenu et modalités d'adoption d'un statut particulier.....	4
a) Cadre général.....	4
b) Contenu du statut particulier.....	4
c) Valeur normative des statuts particuliers et modalités d'adoption.....	5
d) Spécificités propres à chaque versant.....	5
II. Enjeux et implications d'une réforme d'un statut particulier.....	6
a) Enjeux et objectifs poursuivis dans le cadre d'évolutions d'un statut particulier.....	6
b) Points d'attention et conditions de mise en œuvre d'un décret modificatif.....	6
Délais d'entrée en vigueur et rétroactivité.....	6
Problématiques d'inversion et de ralentissement de carrière.....	7
c) Procédure et instances saisies dans le cadre de modification d'un statut particulier.....	8

Tous les corps et cadres d'emplois de la fonction publique, sauf exception, sont soumis au statut général déterminant un cadre et des principes communs, mais également à des statuts particuliers définissant les règles spécifiques applicables aux fonctionnaires concernés et tenant compte des particularités d'exercice des fonctions/métiers.

Les notions de statuts particuliers et de statut général se complètent, structurant l'organisation et la gestion statutaire des carrières dans la fonction publique.

La connaissance et la maîtrise des statuts particuliers sont indispensables en matière de gestion des ressources humaines, car ils définissent les règles encadrant le suivi des recrutements, de la carrière et des mobilités. Par incidence, les principes édictés par les statuts particuliers ont un effet direct sur le calcul des paies et leurs évolutions dans le temps. Appréhender les statuts particuliers est donc nécessaire pour concevoir et piloter sa masse salariale (calcul du glissement-vieillesse-technicité (GVT) notamment).

Dans une approche plus opérationnelle, la connaissance des statuts particuliers et le suivi de ses évolutions peuvent aider à conseiller les agents sur des mobilités ou accompagner leurs réflexions sur les déroulés de carrières.



I. Objet, contenu et modalités d'adoption d'un statut particulier

a) Cadre général

Le Code général de la fonction publique (CGFP) ne donne pas de définition des statuts particuliers, bien que plusieurs articles renvoient à ceux-ci le soin de préciser les règles relatives au recrutement ou à la carrière applicables à un corps/cadre d'emplois.

« Un [...] statut particulier [...] doit s'attacher à définir l'ensemble des règles régissant la mission, le mode de recrutement et la carrière des membres d'[un] corps. Les statuts particuliers fixent également le classement de chaque corps ou cadre d'emplois dans l'une des catégories A, B ou C » (cf. guide de légistique, page 675).



b) Contenu du statut particulier

Un statut particulier va donc définir de **façon obligatoire** :

- La catégorie hiérarchique d'un corps ;
- Les missions d'un corps ;
- Les modalités de recrutement et d'accès, principalement par le biais des concours (condition de diplôme, durée de service pour les concours internes) mais aussi les autres voies en complément ou remplacement du concours (détachement depuis un autre corps, recrutement direct sur dossier et entretien...);
- L'avancement (nombre de grades, cadencement, modalités de promotion).



De façon facultative :

- Les modalités de formation ;
- Le classement dans un corps ;
- D'autres dispositions spécifiques.

c) Valeur normative des statuts particuliers et modalités d'adoption

Les statuts particuliers sont des **décrets en Conseil d'Etat**, ce qui implique une consultation de la section de l'administration du Conseil d'Etat. Ils ne sont en principe pas pris en Conseil des Ministres.

En conséquence, le Premier ministre est le signataire d'un décret statutaire. Celui-ci est également contresigné par le ou les ministre(s) intéressé(s), ainsi que par le ministre chargé de la Fonction publique et le ministre chargé du Budget.

Il existe toutefois quelques catégories spécifiques CGFP d'agents soumis à des statuts qui ne relèvent pas du code général de la fonction publique et sont définis au niveau législatif (ou équivalent), comme par exemple la magistrature.

Les statuts particuliers, pris en décrets en Conseil d'Etat, sont complétés par un ensemble de textes :

- D'autres décrets pris en Conseil d'Etat fixent des règles statutaires transversales applicables à plusieurs corps ou cadres d'emplois. Exemple : décrets précisant le classement dans des corps ou encore les règles applicables aux stagiaires ;
- Un décret simple fixant l'échelonnement indiciaire du corps ou cadre d'emplois ;
- Des décrets simples et arrêtés fixant le régime indemnitaire du corps ;
- Des arrêtés d'application du décret statutaire. Exemple : ouverture des concours d'accès au corps, taux de promotion ou encore conditions d'accès à certains grades.

Ces textes peuvent être nombreux et leurs contenus peuvent être plus ou moins exhaustifs en fonction de la nature, des missions et du nombre d'agents appartenant au corps concerné. C'est le cas par exemple du statut particulier des attachés d'administration de l'Etat¹, en raison notamment du caractère interministériel du corps (CIGEM), de la diversité de leurs missions et de leurs lieux d'exercice.

d) Spécificités propres à chaque versant

Il existe quelques particularités propres à chaque versant de la fonction publique (exemple des recrutements par listes d'aptitude ou de la formation obligatoire dans la fonction publique territoriale).

Ces particularités figurent dans le code général de la fonction publique CGFP qui distingue en effet pour chaque sujet une partie « dispositions communes » des dispositions applicables à chaque versant.

¹ Cf. décret n 2011 1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat ; article 3-1 du décret n 2008 836 du 22 août 2008 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois communs aux administrations de l'Etat et de ses établissements publics ou afférent à plusieurs corps de fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics

II. Enjeux et implications d'une réforme d'un statut particulier

a) Enjeux et objectifs poursuivis dans le cadre d'évolutions d'un statut particulier

Encadrant l'organisation et la gestion d'un corps, le statut particulier constitue une matière juridique « vivante » qui évolue en fonction des besoins, non seulement des agents concernés, mais aussi des réalités liées aux métiers ou au contexte économique et social (enjeu d'attractivité, de fidélisation, par exemple).

Il convient donc de suivre les réformes des statuts particuliers, d'en comprendre les mécanismes pour être en mesure de les traduire de manière opérationnelle lors des étapes de recrutement/mobilité, de paie ou de déroulé de carrière.

Les opérations de réforme d'un statut particulier sont complexes et revêtent nécessairement un caractère interministériel qui mobilisent de nombreux acteurs (DGAFP et direction du budget (DB), saisine du Conseil d'Etat et d'organes consultatifs, information des partenaires sociaux...).

Une évolution d'un statut particulier est certes élaborée par les services centraux d'un ministère, mais elle produit des impacts très concrets en gestion pour les employeurs publics (coût budgétaire notamment lié aux revalorisations indiciaires) et les agents appartenant au corps concerné.

Son aboutissement est susceptible d'entraîner des recours contentieux (recours pour excès de pouvoir, question prioritaire de constitutionnalité) mais également de potentiels effets reconventionnels.

b) Points d'attention et conditions de mise en œuvre d'un décret modificatif

Dans le cadre de la réforme d'un statut particulier, qu'il s'agisse de modifications de missions, de modalités de recrutement, de déroulé de carrière ou d'avancement d'un corps, une attention particulière est portée sur le maintien en cohérence avec les règles applicables à d'autres corps comparables (ex : règles applicables au statut des attachés d'administration d'Etat servant de « référence » pour les corps dits « A-type » dans la fonction publique).

Délais d'entrée en vigueur et rétroactivité

Pour rappel, la loi ne dispose que pour l'avenir, tout comme les actes administratifs.

En conséquence, un décret ne peut rétroagir, par lui-même. Il est toutefois possible de déroger à cette règle dans le cas où une disposition législative prévoit expressément une rétroactivité (exemple : le complément de traitement indiciaire).

En principe et dans un souci de simplification en gestion, les délais d'entrée en vigueur des décrets statutaires courent :

- Soit à une date précise, le 1^{er} jour d'un mois à venir (exemple : 1^{er} juin 2023) ;
- Soit le premier jour du mois suivant la publication du décret (exemple : le décret est publié au JO le 12 février 2023. Il rentrera donc en vigueur le 1^{er} mars 2023).



Problématiques d'inversion et de ralentissement de carrière

A l'occasion de modification des statuts particuliers, une inversion de carrière peut résulter de dispositions d'avancement ou, plus souvent, de reclassement (ou une combinaison des deux), irrégulières.

L'inversion de carrière s'apprécie entre agents placés dans la même situation (ancienneté dans le corps) dans un cadre statutaire défini. Il convient ainsi d'éviter que, pour une même année, un agent d'un échelon inférieur dépasse l'agent de l'échelon supérieur (situation pouvant arriver dans les cas où on classe deux agents de deux échelons différents dans un même échelon d'accueil).

Deux leviers permettent de prévenir ou corriger tout risque d'inversion de carrière :

- Modifier les dispositions transitoires en améliorant le reclassement des cohortes d'agents concernés. Cette solution peut cependant avoir un impact sur le GVT avec des effets budgétaires potentiellement significatifs ;
- Réviser ou ajuster l'architecture de la carrière telle que prévue par la réforme (modification du cadencement, des modalités d'avancement, de l'échelonnement indiciaire ou des trois).

Enfin, il convient de ne pas confondre « inversion de carrière » et « ralentissement de carrière ».

Les fonctionnaires sont en effet dans une position statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'administration qui ne leur donne pas un droit au « maintien » de dispositions de carrière existantes.

Le ralentissement de carrière est constitué :

- Soit lorsqu'un fonctionnaire, suite à une réforme statutaire, se voit appliquer un déroulé de carrière moins favorable que celui auquel il aurait pu prétendre avant ladite réforme statutaire. Par exemple :

- Avant réforme : l'agent Z aurait atteint l'indice majoré 550 au bout de deux années.
- Après réforme : l'agent Z atteindra l'indice majoré 550 au bout de trois années.

- Soit lorsqu'une amélioration du classement à l'entrée d'un corps conduirait à ce que des agents nouvellement recrutés dans un corps « doublent », via de meilleures reprises de leurs activités professionnelles antérieures, des agents recrutés préalablement dans le même corps

Contrairement aux inversions de carrière, les ralentissements de carrière ne sont pas illégaux mais il convient de les éviter autant que possible, notamment car ils sont susceptibles de soulever des difficultés en termes de dialogue social.

c) Procédure et instances saisies dans le cadre de modification d'un statut particulier

Avant la mise en œuvre d'une réforme statutaire et la saisine du Conseil d'Etat, le ministère chargé de l'élaboration du texte doit en premier lieu soumettre son projet de décret aux ministres chargés du budget et de la fonction publique (contresignataire de ces textes).

La consultation des ministres chargés du Budget et de la Fonction publique se matérialise par la saisine du « guichet unique² » (« GU »), créée en 2017, c'est-à-dire la transmission du projet de décret, à la direction du budget DB et la direction générale de l'administration et de la fonction publique DGAFP.

Dans le cadre de leur instruction, la DB et la DGAFP procèdent à :

- Une expertise juridique, afin de vérifier que le texte ne va pas à l'encontre des règles posées par le statut général ou n'induit pas d'éventuel risque contentieux.

- Une appréciation des enjeux et objectifs poursuivis afin de vérifier la cohérence statutaire et RH des mesures, et pallier l'apparition d'éventuels effets reconventionnels.

- Un contrôle financier, pour s'assurer que le coût financier de la réforme est correctement évalué et budgété.

Les deux directions rendent un avis dont les observations lient le ministère porteur. Mais, ce dernier, en cas de désaccord, peut soumettre le projet pour arbitrage en réunion interministérielle sous la houlette des services du Premier ministre.

La réforme d'un statut particulier (ou d'un quasi-statut) nécessite la consultation du comité social d'administration au niveau ministériel et parfois des conseils supérieurs de la fonction publique.

Ces consultations sont obligatoires mais leur avis ne lie pas l'administration.

pour rappel, un vote unanime défavorable sur un projet de réforme dans une instance de dialogue social (Exemple : CSA, CSFPE...) nécessite une nouvelle consultation de ladite instance, ce qui peut retarder la mise en œuvre d'une réforme.

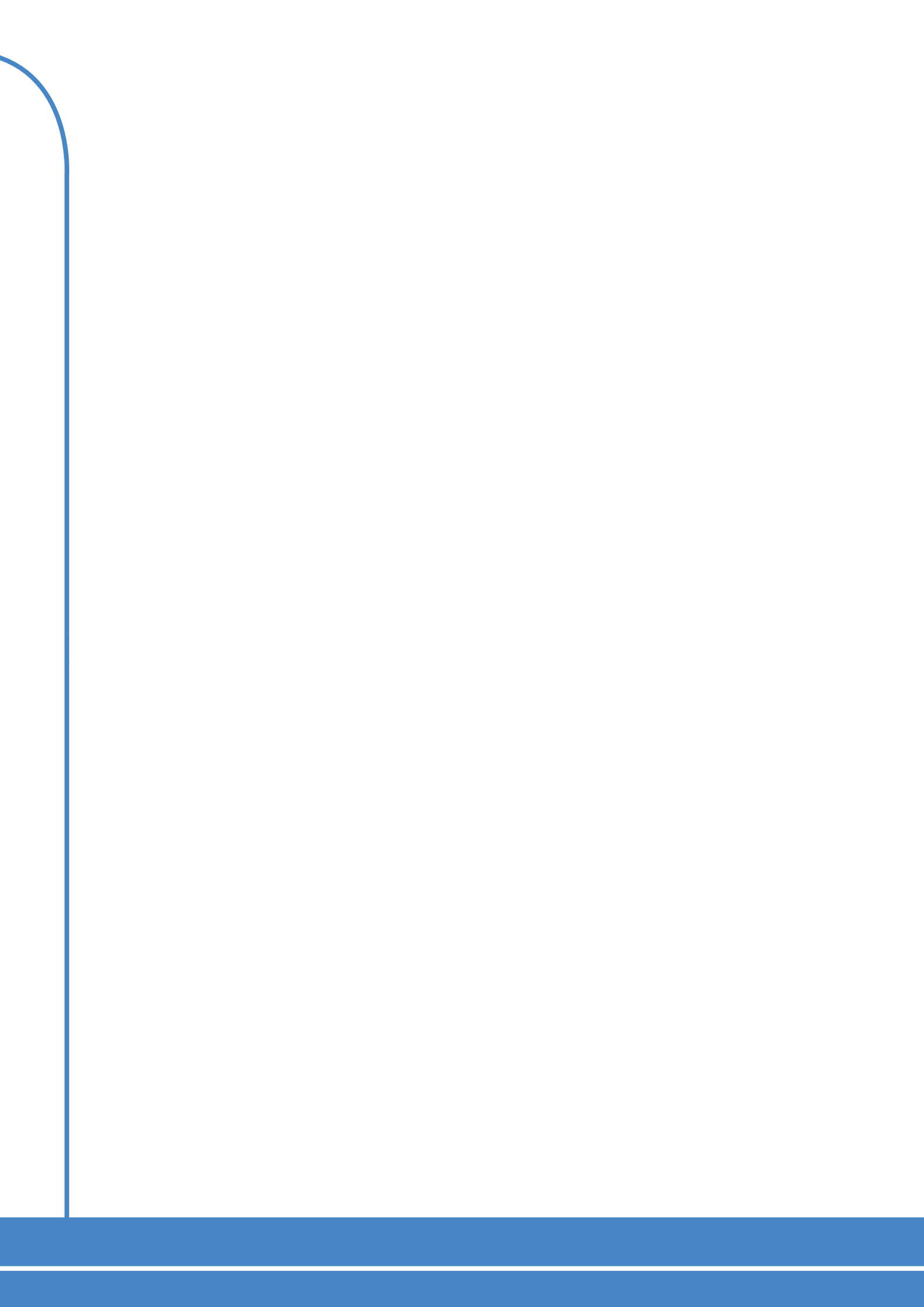
Une fois que le projet de texte modificatif d'un statut particulier a été instruit par le guichet unique GU et soumis pour avis en CSA, il est ensuite transmis par le secrétariat général du Gouvernement (SGG) à la section de l'administration du Conseil d'Etat pour examen. Une « minute » (projet de texte modifié par le Conseil d'Etat) est ensuite transmise au SGG, puis une « verte » (couleur du document faisant référence au texte validé par le Conseil d'Etat) qui sera mise à la signature du Premier ministre et aux contresigns des ministres.

En cas de modification du texte par le Conseil d'Etat, c'est cette version qui doit être prise dans son intégralité par le Gouvernement. Dans le cas contraire, « si le texte du Conseil d'Etat paraît présenter à un ministre, en particulier celui qui est rapporteur du texte, une difficulté de nature à justifier une demande de divergence, il en avise le secrétariat général du Gouvernement (...) par courriel dans les meilleurs délais, si possible dans les quarante-huit heures suivant l'examen du projet par la haute assemblée et leur transmet une note de divergence exposant les raisons pour lesquelles il est proposé de s'écarter de l'avis du Conseil d'Etat ». (Cf. page 251 du guide de légistique, 3^{ème} édition mise à jour 2017).

Ainsi, créer ou modifier un statut particulier a des conséquences concrètes, directes à court (période transitoire et enjeux de reclassement) et moyen terme sur la carrière des agents concernés mais aussi les services supports, notamment RH, chargés d'appliquer ces modifications.

En conséquence, les évolutions relatives à un statut particulier s'accompagnent fréquemment d'instructions/circulaires à destination des structures chargées en gestion de l'appliquer.

² Cf. circulaire du 26 juillet 2019 relative à la procédure rénovée de l'instruction par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget des mesures réglementaires concernant les agents publics.



Plus d'informations sur
www.fonction-publique.gouv.fr



**MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de l'administration et
de la fonction publique**