

Introduction générale¹

I. Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

A. L'intégration dans la fonction publique

Il existe en France **trois fonctions publiques**. La plus importante démographiquement est la fonction publique de l'État qui représente la moitié des effectifs, soit 2,54 millions d'agents. Les fonctions publiques territoriale et hospitalière représentent respectivement 30 % et 19 % de l'emploi public.

Le personnel étatique travaille dans les administrations centrales, les services déconcentrés et les établissements publics de l'État.

En principe, tout emploi permanent créé par l'État doit être pourvu par un agent titulaire, c'est-à-dire par un **fonctionnaire**. Toutefois, dans des cas définis par la loi, l'État peut aussi recruter des agents non titulaires, qui sont dans une situation contractuelle.

Tout fonctionnaire étatique appartient à un **corps** qui regroupe l'ensemble des agents soumis au même statut particulier et ayant vocation à détenir les mêmes grades, à occuper les mêmes emplois, c'est-à-dire à accomplir la même carrière.

La fonction publique étatique compte environ 950 corps comme, au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ainsi qu'à celui de l'économie, des finances et de l'emploi, ceux :

- des agents administratifs des impôts (anciennement agents de constatation ou d'assiette des impôts) ;
- des agents d'administration du Trésor public (anciennement agents de recouvrement du Trésor public) ;
- des agents de constatation des douanes ;

1. Introduction rédigée par Philippe-Jean Quillien et relue par Elsa Olivier.

- des adjoints de contrôle des services déconcentrés de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Le statut général de la fonction publique répartit les corps en **trois catégories** désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C.

La catégorie se définit d'abord par le niveau de recrutement :

- niveau de l'enseignement supérieur (A) ;
- baccalauréat (B) ;
- niveau inférieur au baccalauréat (C).

La catégorie renvoie ensuite à la nature des fonctions exercées par les agents :

- conception, encadrement, direction et coordination de services (A) ;
- application ou encadrement intermédiaire (B) ;
- exécution (C).

Les ministères économiques et financiers se caractérisent par un grand nombre de fonctionnaires appelés inspecteurs, contrôleurs ou agents selon qu'ils appartiennent à la catégorie A, B ou C.

Fonctionnaires de catégorie C, les **agents** sont recrutés pour exercer leurs fonctions dans :

- la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et le réseau du Trésor public ;
- la Direction générale des impôts (DGI)¹ ;
- la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Les personnels de catégorie C employés dans les services déconcentrés de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont les **adjoints de contrôle**.

Les directions générales du Trésor, des impôts et des douanes emploient le plus grand nombre d'agents qui exercent des **fonctions variées**.

Les **agents d'administration du Trésor** exercent des métiers diversifiés dans les services déconcentrés du Trésor, dans les services de l'administration centrale du ministère, dans les services à compétence nationale rattachés à la direction générale de la comptabilité publique ainsi que dans les services de contrôle budgétaire et comptable ministériels. Dans le cadre de l'exécution du budget de l'État, des collectivités territoriales (communes, départements,

1. Dans le cadre de la modernisation des politiques publiques, le gouvernement Fillon ambitionne de fusionner la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique.

régions notamment) et de leurs établissements publics, ils peuvent participer à l'une des grandes missions du Trésor public :

- la tenue de la comptabilité ;
- l'encaissement des recettes fiscales pour l'État (impôts, amendes...) et non fiscales pour les collectivités territoriales (crèches, cantines scolaires, loyers HLM, redevances d'eau...) ;
- le contrôle et l'exécution des dépenses (salaires des agents, marchés publics...) ;
- le conseil auprès des décideurs locaux (élus locaux, préfets, directeurs d'hôpitaux) et des entreprises ;
- la gestion des relations avec les usagers.

Affecté dans un service des impôts, l'**agent administratif des impôts** peut y exercer des tâches très diverses à l'aide, dans la plupart des cas, de matériel informatique. Dans un centre des impôts ou dans un centre des impôts foncier, il sera en contact avec tout ce qui se rapporte à la gestion et à l'assiette des impôts (c'est-à-dire la détermination de l'impôt dû) : impôt sur le revenu, impôts directs locaux, dossiers des entreprises. Dans une recette des impôts, il participera aux travaux de recouvrement de l'impôt, par exemple la prise en compte des moyens de paiement ou certaines tâches de gestion et de suivi des dossiers. Il peut également exercer une activité dans d'autres services comme les conservations des hypothèques ou les services d'une direction.

Les emplois auxquels peuvent être affectés, sous l'autorité des fonctionnaires des catégories A et B, les **agents de constatation des douanes**, sont classés en *deux branches* :

- contrôle des opérations commerciales et d'administration générale (OPCO) ;
- surveillance (SURV).

Dans le cadre des législations et réglementations dont l'application relève de la direction générale des douanes et droits indirects, les agents de la *branche du contrôle des opérations commerciales et d'administration générale* peuvent être chargés des travaux d'exécution spécialisée concernant l'application des droits et taxes ou le contrôle de l'accomplissement des formalités, ainsi que des travaux d'administration générale des services. Ils peuvent gérer des recettes de deuxième catégorie.

Dans la *branche de la surveillance*, en brigades ou dans les unités spécialisées, les agents peuvent être chargés :

- de la surveillance du territoire douanier et des zones en dehors de ce territoire sur lesquelles s'exerce le contrôle douanier ;
- du contrôle des personnes et du contrôle des marchandises circulant sous titre de douane ;
- de tous travaux d'exécution spécialisée concernant l'application des droits et taxes ou le contrôle de l'accomplissement des formalités ;
- de travaux techniques pour la mise en œuvre et l'entretien des moyens matériels utilisés par l'administration des douanes.

Quant aux **adjoints de contrôle de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**, ils participent, sous l'autorité de fonctionnaires des catégories A ou B, aux contrôles et enquêtes pratiqués par les services déconcentrés de la DGCCRF.

B. Le recrutement par concours

Conformément à un principe fondateur de la fonction publique française, les agents titulaires sont normalement recrutés par voie de **concours**. Le concours est un mode de recrutement selon lequel un jury indépendant de l'administration organisatrice arrête, en fonction du nombre d'emplois mis au concours, la liste des candidats ayant subi de façon satisfaisante une série d'épreuves. Ces candidats sont appelés des lauréats.

Toutefois, dans le cadre de la modernisation de la fonction publique, la loi n°2007-148 du 2 février 2007 mise en œuvre par le décret n°2007-655 du 30 avril 2007 permet le **recrutement sans concours** pour l'accès au premier grade des corps de catégorie C :

- des agents administratifs des impôts de 2^e classe ;
- des agents d'administration du Trésor public de 2^e classe ;
- des agents de constatation des douanes de 2^e classe ;
- des adjoints de contrôle des services déconcentrés de la DGCCRF de 2^e classe.

Par ailleurs, cette loi autorise le **recrutement direct par concours** dans les grades supérieurs des corps de catégorie C :

- des agents administratifs des impôts de 1^{re} classe ;
- des agents d'administration du Trésor public de 1^{re} classe ;
- des agents de constatation des douanes de 1^{re} classe ;
- des adjoints de contrôle des services déconcentrés de la DGCCRF de 1^{re} classe.

Une seconde réforme concerne spécifiquement les concours organisés par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ainsi que par celui de l'économie, des finances et de l'emploi.

Jusqu'en 2007, les agents des douanes, des impôts, du Trésor ainsi que les adjoints de contrôle de la DGCCRF¹ étaient recrutés à l'issue de concours nationaux distincts. Pour renforcer l'image de cohérence des ministères économiques et financiers, mais aussi dans un but d'efficacité et de rationalisation (mutualisation des moyens matériels et humains, harmonisation du calendrier de recrutement), l'arrêté du 1^{er} juillet 2005 institue un **concours de catégorie C commun aux quatre directions générales**.

La répartition des postes ouverts entre les directions peut varier et le concours ou l'une de ses modalités (concours à affectation en Île-de-France par exemple) peut, une année donnée, ne pas concerner l'une ou l'autre des directions (par exemple la DGCCRF).

En raison du retard dans la mise en place du programme informatique chargé de gérer ce concours, l'entrée en vigueur de la réforme a été reportée à deux reprises. Le premier concours commun aura finalement lieu en **2008**.

Important : à partir de 2008, les agents administratifs des impôts, les agents d'administration du Trésor public, les agents de constatation des douanes et les adjoints de contrôle des services déconcentrés de la DGCCRF de 1^{re} classe sont recrutés par la voie de concours communs.

L'arrêté du 1^{er} juillet 2005 prévoit l'organisation de **concours externes** et internes. Les premiers, auxquels cet ouvrage est particulièrement consacré, sont ouverts aux candidats possédant un niveau de diplôme ou d'études déterminé, tandis que les seconds sont réservés aux fonctionnaires et aux agents publics en activité justifiant d'au moins une année de services civils effectifs.

Les concours externes sont à affectation nationale, mais ils peuvent aussi être ouverts pour une **affectation régionale**. Dans ce cas, qui concerne pour l'instant la seule Île-de-France, l'arrêté portant ouverture du concours fixe les durées minimales durant lesquelles les lauréats sont, sauf motif impérieux d'ordre personnel ou familial ou relatif à l'intérêt du service, maintenus dans la direction et la résidence de leur première affectation. Ces durées ne peuvent excéder cinq ans. Lorsqu'un concours à affectation régionale est ouvert simultanément à un concours à affectation nationale, les candidats doivent opter, dès l'inscription, pour l'un ou l'autre de ces concours.

Chaque concours externe comporte **deux branches**.

1. En réalité, la DGCCRF ne recrutait plus de personnels de catégorie C.

La **branche administrative** permet l'accès aux corps suivants :

- agents d'administration du Trésor public ;
- agents administratifs des impôts ;
- agents de constatation des douanes, branche opérations commerciales ;
- adjoints de contrôle des services déconcentrés de la DGCCRF.

La **branche surveillance** permet d'accéder uniquement au corps d'agents de constatation des douanes, branche de la surveillance. Ses concours externes peuvent être ouverts par **spécialités**, dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique : surveillance et maintenance navale, surveillance et maintenance automobile, surveillance et motocyclisme.

Des candidats de plus en plus nombreux — et surdiplômés — s'inscrivent aux concours d'agents des impôts, des douanes et du Trésor. Cette **affluence** s'explique notamment par l'attrait de la fonction publique, par la qualité de la formation dispensée, par l'intérêt des fonctions exercées ainsi que par le niveau de rémunération avantageux assuré par les ministères économiques et financiers à leurs agents.

Les concours d'agent des impôts, du Trésor et des douanes sont donc **très sélectifs**.

Concours externe 2004	Postes	Inscrits	Présents	Admis	Recrutés	Sélectivité ¹
Agent des impôts	272	16 733	12 051	524	635	22,9
Agent du Trésor	520	22 056	14 654	520	520	28,1
Agent des douanes	107	23 018	12 633	445	445	28,3

Les candidats sont généralement **surdiplômés**. D'une façon générale, dans les concours externes de la fonction publique de l'État de catégorie C, plus des deux tiers des candidats effectivement recrutés sont titulaires d'un diplôme au moins égal au baccalauréat et ils sont presque 10 % à posséder un niveau Bac+4 et plus.

Cette situation ne doit pas vous abattre, mais au contraire vous encourager à préparer votre concours avec sérieux, méthode et régularité. Et toute l'ambition de cet ouvrage consiste à vous guider sur la voie du succès.

1. Rapport du nombre de candidats présents sur nombre d'admis.

II. Comment s'inscrire au concours ?

A. Les conditions d'inscription

Pour s'inscrire au concours externe, les candidats doivent remplir deux sortes de conditions.

Les premières sont **communes** à tous les concours administratifs.

Dans son article 5, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires édicte que « nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire » s'il ne remplit cinq conditions cumulatives.

En premier lieu, le candidat doit posséder la **nationalité française**. Les emplois d'agent des douanes, des impôts ou du Trésor ainsi que ceux d'adjoints de contrôle de la DGCCRF demeurent fermés aux étrangers communautaires, car les attributions de ces personnels ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Conforme aux critères établis de longue date par la Cour de justice des Communautés européennes, cette restriction au principe d'ouverture de la fonction publique aux ressortissants étrangers de l'Espace économique européen (EEE)¹ se rencontre dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

En deuxième lieu, le candidat doit jouir de ses **droits civiques** comme le droit de vote, le droit d'éligibilité et le droit d'être appelé aux fonctions de juré. Les tribunaux pénaux peuvent en effet assortir leurs condamnations d'une interdiction de ces droits.

En troisième lieu, le candidat ne doit pas avoir été condamné pour des infractions incompatibles avec l'exercice des fonctions. Cette vérification s'opère par la lecture du bulletin n° 2 du **casier judiciaire**.

En quatrième lieu, le candidat doit être en position régulière au regard du **code du service national**. D'après la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 sur la réforme du service national, les jeunes femmes nées après le 31 décembre 1982 et les jeunes gens nés après le 31 décembre 1978 doivent satisfaire à la double obligation du recensement et de l'appel de préparation à la défense pour être autorisés à s'inscrire aux concours administratifs.

En cinquième lieu, le candidat doit être **physiquement apte** à l'exercice des fonctions. C'est un médecin agréé qui, avant toute nomination comme fonctionnaire stagiaire, fait subir aux frais de l'administration un examen en vue de vérifier l'aptitude physique.

1. En plus des 27 pays membres de l'Union européenne, cet espace comprend la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande. Une loi de 1994 a de plus rendu ces dispositions applicables aux Andorrans.

Toutefois, les personnes reconnues travailleurs handicapés peuvent, sur avis favorable de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (remplaçant la COTOREP) de leur département, être autorisées à participer aux épreuves du concours. Dans certaines conditions, un aménagement de ces épreuves peut d'ailleurs leur être accordé, si elles en font la demande lors de l'inscription.

Pour certains fonctionnaires, les exigences relatives à l'aptitude physique peuvent se montrer particulièrement strictes. Ainsi, dans la **branche de la surveillance**, les agents de constatation des douanes doivent posséder l'aptitude physique nécessaire pour exercer leurs fonctions en tous lieux, de jour et de nuit. Les conditions et les modalités de vérification de cette aptitude physique sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Économie, du ministre chargé du Budget et du ministre chargé de la Fonction publique.

Pour les candidats des concours externes, il existe une **condition spécifique** qui concerne le diplôme. Dans le cadre d'un concours de catégorie C, ils doivent être titulaires d'un diplôme de niveau V (certificat d'aptitude professionnelle ou CAP, brevet d'études professionnelles ou BEP) ou d'une qualification reconnue équivalente dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique.

Les concours sont également ouverts aux candidats produisant un diplôme délivré par un des États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen et dont l'assimilation avec les diplômes nationaux exigés est reconnue par une commission interministérielle.

Les candidats ne possédant pas l'un des diplômes réglementairement requis mais pouvant justifier d'une formation équivalente peuvent déposer une demande spéciale de dérogation auprès d'une commission interministérielle. Au vu de leur dossier, cette commission statue sur leur capacité à concourir.

Cette condition de diplôme connaît toutefois des **dérogations**. En principe, les sportifs de haut niveau ainsi que les mères et les pères de famille élevant ou ayant effectivement élevé au moins trois enfants ne sont pas soumis à l'exigence de diplôme.

Dans la branche surveillance, les **concours externes par spécialités** sont ouverts aux candidats titulaires, dans la spécialité du concours, d'un diplôme de niveau V ou d'une qualification reconnue équivalente. Dans certaines spécialités, ils doivent en outre détenir un brevet, titre ou permis les habilitant à exercer dans la spécialité au titre de laquelle ils concourent.

Remarque : les candidats étaient traditionnellement soumis à une limite supérieure d'âge fixée à 45 ans. Dans le cadre du plan d'urgence en faveur de l'emploi, l'ordonnance du 2 août 2005 supprime le principe des limites supérieures d'âge de façon à permettre un accès à la fonction publique à tous les âges de la vie.