

# Fiche 1

## Présentation de la fonction publique

- I. La notion de fonction publique
- II. Trois fonctions publiques : Structure et chiffres
- III. Le droit de la fonction publique, un droit en « mutation »
- IV. Une fonction publique face à de nouveaux enjeux

### 📖 Définitions

**Effectifs** : nombre d'agents employés dans les trois fonctions publiques.

**Chiffres** : il existe en France trois fonctions publiques qui emploient 5 millions 373 000 agents soit 20 % de l'emploi total.

**Hiérarchie entre les agents** : les emplois se répartissent en trois catégories hiérarchiques désignées par les lettres A, B et C.

**Droit de la fonction publique** : les agents sont soumis à un droit spécifique, le droit de la fonction publique qui vient régir leurs relations de travail avec l'administration dont ils dépendent.

**Influence** : le droit de la fonction publique subit aujourd'hui l'influence tant du droit du travail que du droit communautaire.

**La fonction publique emploie 5 millions 373 000 agents soit 20 % de l'emploi total en France.**

**Tous les employés des services publics n'ont pas le même statut et n'exercent pas les mêmes fonctions.**

**Le droit de la fonction publique qui régit le statut de ces agents subit les influences du droit communautaire, ce qu'il fait qu'il se présente comme un droit en mutation.**

## I. La notion de fonction publique

Le terme de « fonction publique » est un terme qui a plusieurs acceptions : au sens organique, la fonction publique recouvre l'ensemble du personnel de l'administration. Au sens matériel, la fonction publique décrit l'activité qui consiste à collaborer de manière permanente et à titre professionnel à l'action des personnes publiques de l'administration. Au sens formel, il s'agit d'un régime juridique applicable à l'ensemble du personnel administratif.

Le droit de la fonction publique a pour finalité de régir les relations de travail entre les collectivités publiques et les agents lorsque ceux-ci accomplissent des missions de service public administratif.

## II. Trois fonctions publiques : structure et chiffres

### A. La structure des trois fonctions publiques

Il existe, en France, trois fonctions publiques distinctes : une fonction publique d'État, une fonction publique territoriale et une fonction publique hospitalière.

On dénombre, suivant les chiffres communiqués en 2014 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, pour les trois fonctions publiques 5,373 millions d'agents hors 135 300 emplois aidés, soit 20 % de l'emploi total (salarié et non salarié).

Les trois fonctions publiques emploient 3,8 millions de fonctionnaires (agents publics titulaires), 914 000 non-titulaires, 304 300 militaires et 355 700 agents d'autres catégories ou statuts (médecins, enseignants des établissements privés sous contrat, assistants maternels et familiaux, ouvriers de l'État et apprentis).

Ces trois fonctions publiques sont fondées sur un statut général commun aux trois fonctions publiques. Ce statut va fixer les droits et obligations des fonctionnaires.

De plus, chaque fonction publique est régie par des dispositions particulières à caractère national.

Les emplois de la fonction publique sont répartis en trois catégories hiérarchiques (A, B et C). Chaque catégorie hiérarchique est constituée d'un certain nombre de corps de fonctionnaires dans les fonctions publiques étatique et hospitalière, ou de cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale.

Un corps de fonctionnaires ou un cadre d'emplois est un ensemble de fonctionnaires qui correspond à une fonction (corps des maîtres de conférences, corps des inspecteurs des finances publiques...). Chaque corps ou cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades.

À chaque corps correspond un certain nombre d'emplois que les membres du corps ou du cadre d'emplois ont vocation à occuper.

Les différentes fonctions publiques ont vu leur statut général être unifié par la loi du 13 juillet 1983 qui correspond au titre I du statut général des fonctionnaires. Les spécificités de chaque fonction publique sont retranscrites dans les titres II, III et IV du statut général.

## B. Les trois fonctions publiques en chiffres

### 1. La fonction publique d'État

Les emplois de la fonction publique étatique se répartissent entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Les services centraux ont en charge la conception et la coordination des actions de l'État au niveau national. Les services déconcentrés, quant à eux, gèrent les actions de l'État au niveau départemental et régional. On comptabilise au environ 2 millions 373 000 agents soit 44 % de l'emploi public.

Il faut savoir que dans la fonction publique étatique, les enseignants représentent 40 % des effectifs soit 954 328 agents dont 139 000 employés par les établissements privés sous contrat.

### 2. La fonction publique territoriale

La création de cette fonction publique en 1984 a suivi les lois de décentralisation et de transfert de compétences de 1983. Elles ont confié aux collectivités territoriales la responsabilité de services d'intérêt local.

Cette fonction publique dont les effectifs sont en constante augmentation emploie environ 1 million 862 000 agents soit 35 % de l'emploi public, les 3/4 dans les collectivités territoriales (dont 6 % dans les régions, 21 % dans les départements, et 73 % dans les communes), et 1/4 dans les établissements publics administratifs locaux.

Elle regroupe l'ensemble des emplois des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

La fonction publique territoriale est régie par la loi du 11 janvier 1984 modifiée.

Depuis plusieurs années la Cour des comptes dénonce dans ses rapports, de manière régulière, l'importance de la masse salariale dans les collectivités territoriales et les enjoint de procéder à une réduction de celle-ci, réduction qu'elle juge indispensable afin de ne pas mettre en péril les finances locales.

### 3. La fonction publique hospitalière

Son statut est défini par la loi du 9 juillet 1986. Elle regroupe l'ensemble des emplois des établissements d'hospitalisation publics, des maisons de retraite

publiques, des établissements publics d'aide sociale à l'enfance, des établissements publics pour personnes handicapées ou inadaptées, des centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics.

Ses effectifs sont de 1 million 137 000 agents soit 21 % de l'emploi public se répartissant comme suit: 90 % dans les hôpitaux, 7 % dans les établissements pour personnes âgées et 3 % dans les autres établissements médico-sociaux.

### III. Le droit de la fonction publique, un droit en « mutation »

Longtemps, sphère publique complètement préservée, le droit de la fonction publique subit différentes influences, notamment celles du droit privé et du droit communautaire.

On constate tout d'abord une influence du droit privé: les auteurs (Didier Jean-Pierre) parlent pour décrire le phénomène de « privatisation » voire de « travaillisation » du droit de la fonction publique.

Dans un arrêt du 21 janvier 1983 « Maison de retraite Bénévent l'Abbaye » le Conseil d'État avait affirmé que le droit du travail ne s'applique pas à la fonction publique.

Nonobstant cette position, le droit de la fonction publique subit de plus en plus l'influence du droit du travail. La technique de l'utilisation des principes généraux du droit que le Conseil d'État extrait du code du travail et applique à la fonction publique illustre cette influence grandissante. À ce titre, l'interdiction de licencier les femmes enceintes a été « puisée » par le Conseil d'État dans le Code du travail et imposée par la voie des principes généraux du droit à la fonction publique étatique avant d'être étendue aux autres fonctions publiques: CE, 8 juin 1973, Dame Peynet.

Le droit de la fonction publique subit également l'influence du droit communautaire. Ce phénomène touche le droit public dans son ensemble. On retrouve également l'influence de la convention européenne des droits de l'homme.

La question qui se pose depuis plusieurs années est celle de « l'euro-compatibilité » du droit de la fonction publique. L'impact des règles communautaires a conduit à remettre en cause un certain nombre de règles qui paraissaient jusqu'alors intangibles telles que le fait de réserver l'accès de la fonction publique aux seuls nationaux: CJCE, 9 septembre 2003, Burbaud.

C'est dans ce souci « d'eurocompatibilité » que le législateur a adopté la loi du 26 juillet 2005 qui poursuit pour principal objectif d'adapter le droit de la fonction publique français aux exigences communautaires.

## IV. Une fonction publique face à de nouveaux enjeux

Le Conseil d'État a consacré plusieurs de ses rapports à la fonction publique. Il ressort de ceux-ci que la fonction publique se trouve confrontée à plusieurs enjeux majeurs.

### A. Le rapport du Conseil d'État de 2003

Dans ce rapport le Conseil d'État avait développé un certain nombre de points sur lesquels il entendait attirer l'attention des pouvoirs publics :

- la nécessité de faire preuve d'une efficacité accrue. Cette exigence n'est pas nouvelle mais elle est accentuée par certains éléments que sont : l'importance des critiques apportées contre les services publics et l'exigence de performance qui pèsent sur les institutions publiques et privées. À cela s'ajoute un besoin de renouvellement démographique qui se manifeste et va se manifester dans les années à venir. Pour le Conseil d'État, il faut absolument que la fonction publique recrute du personnel de qualité et procède à la réallocation d'un certain nombre de postes d'un secteur à un autre. L'État et les collectivités territoriales doivent mieux gérer leur masse salariale et, ce afin d'assurer la compétitivité française.
- l'adaptation des règles de gestion des personnels aux exigences de la gestion des ressources humaines.

Le Conseil d'État a dénoncé, à plusieurs reprises, une gestion qu'il qualifie de trop « normative », de « bureaucratique » et « d'égalitariste » car, selon lui, il n'existe pas assez au sein des services d'une véritable gestion des ressources humaines fondée sur une approche personnalisée et sur une valorisation des compétences. Le Conseil d'État a amorcé plusieurs pistes de réflexion, à savoir qu'il faut réfléchir à l'idée que les primes doivent être réparties de manière égalitaire entre les fonctionnaires d'un même corps ou que l'avancement intervienne à l'ancienneté. Il faut également corriger un certain nombre d'éléments de nature organisationnelle et notamment transférer la gestion des agents publics des services centraux à ceux qui sont responsables du fonctionnement opérationnel du service à savoir les services déconcentrés. Pour une meilleure gestion, il convient également de limiter le nombre de corps des fonctionnaires qui favorise leur éparpillement et accroît la complexité de la gestion des ressources humaines.

- La conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit :
  - La conciliation du droit de la fonction publique avec le droit communautaire et le principe de libre circulation des travailleurs. Cette conciliation a en grande partie été réalisée par la loi du 26 juillet 2005 portant transposition du droit communautaire à la fonction publique.

Cette loi suit plusieurs axes : Outre la mise en place de contrats à durée indéterminée dans la fonction publique (ce à quoi la fonction publique française a longtemps été réfractaire), elle tend à assurer l'égalité homme-femme. Elle réaffirme le principe de l'ouverture de la fonction publique aux citoyens de l'union qui désormais ont accès à tous les corps, cadres d'emplois ou emplois sauf à ceux qui ne sont pas séparables de la souveraineté de l'État ou des autres collectivités publiques ou qui comportent l'exercice de prérogatives de puissance publique.

- La conciliation entre le droit de la fonction publique et le droit des finances publiques et ce notamment depuis la loi organique du 1/8/2001 qui veut responsabiliser les gestionnaires sur les programmes et suppose que le gestionnaire ait une plus grande latitude dans la gestion de son personnel.
- La conciliation du droit de la fonction publique avec le droit de la décentralisation : les nouveaux transferts de compétence et de personnel doivent s'accompagner d'une plus grande mobilité entre les membres des différentes fonctions publiques.

Afin d'adapter la fonction publique à ces différents enjeux, le Législateur et le pouvoir réglementaire sont intervenus à plusieurs reprises (ces différentes réformes seront abordées dans cet ouvrage).

## **B. Le rapport du Conseil d'État de 2013**

Le Conseil d'État a consacré un nouveau rapport à la fonction publique en 2013. Dans celui-ci il esquisse un certain nombre de réflexions et préconise l'adoption par les pouvoirs publics de certaines mesures.

En effet, pour lui, le statu quo n'est plus possible en la matière même s'il souligne l'importance des réformes menées depuis ces trente dernières années.

Plusieurs propositions sont à étudier :

- Donner un sens à l'action publique en créant des assises nationales et régionales rassemblant des cadres des trois fonctions publiques permettant d'exposer la stratégie du gouvernement et de « piloter » de grands chantiers.
- Assurer la confiance des citoyens dans les agents publics en rendant obligatoires les chartes de déontologie et en rendant plus transparent le recrutement d'agents contractuels ainsi que les recrutements sans concours des agents de catégorie C.
- Lever les obstacles à la mobilité entre les trois fonctions publiques et mieux encadrer le recours à des non titulaires qui ne doit être possible pour la catégorie A que si aucun fonctionnaire n'a pu être recruté.

- Développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique d'État en relançant par exemple la politique de fusion des corps et en créant des cadres professionnels interministériels.
- Revaloriser le rôle des commissions administratives paritaires en matière de suivi des carrières et des mutations.
- Repenser l'avancement des fonctionnaires et surtout l'avancement d'échelon et rénover la grille indiciaire (qui conditionne la rémunération des fonctionnaires).
- Déconcentrer la gestion des personnels notamment dans les grandes administrations qui devront être érigées en « centres de responsabilité et de gestion ».

Prenant acte de ces rapports, le gouvernement a annoncé de nouvelles réformes, en cours de préparation ou en cours de discussion devant les assemblées.

### À retenir

- Il existe en France trois fonctions publiques, étatique, territoriale et hospitalière.
- Les trois fonctions publiques emploient 5 millions 373 000 agents, titulaires ou non titulaires.
- Ces trois fonctions publiques sont fondées sur un statut général commun aux trois fonctions publiques issu de la loi du 13 juillet 1983 qui réglemente les droits et obligations des fonctionnaires et qui constitue le titre I du statut général de la fonction publique.
- Chaque fonction publique est régie par des dispositions particulières à caractère national qui forment les titres II, III et IV du statut général.
- Les emplois de la fonction publique sont répartis en 3 catégories hiérarchiques (A, B et C), catégories fondées sur le niveau de responsabilité, de recrutement et de rémunération.
- Chaque catégorie hiérarchique est constituée d'un certain nombre de corps de fonctionnaires dans les fonctions publiques étatique et hospitalière, ou de cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale.
- À chaque corps correspond un certain nombre d'emplois que les membres du corps ont vocation à occuper.

### ***Pour en savoir plus***

- Outre les ouvrages de droit de la fonction publique qui seront répertoriés au cours de cet ouvrage, il convient de se référer aux sites internet suivants :
- Pour l'actualité en matière de fonction publique ainsi que le déroulement et le programme des concours : [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)
- Pour les rapports et les principaux arrêts relatifs à la matière : [www.conseil-etat.gouv.fr](http://www.conseil-etat.gouv.fr)
- Pour les statuts de la fonction publique, les textes législatifs et réglementaires ainsi que la jurisprudence des juridictions administratives : [www.legifrance-gouv.fr](http://www.legifrance-gouv.fr)

## **POUR S'ENTRAÎNER**

---

- 1. Quels sont les effectifs de la fonction publique française et de chacune des trois fonctions publiques ?**
- 2. Qu'est-ce qu'un corps de fonctionnaires ?**
- 3. Quelles sont les influences s'exerçant sur le droit de la fonction publique ?**

### **CORRIGÉ**

1. Quels sont les effectifs de la fonction publique française et de chacune des trois fonctions publiques ?  
Les effectifs de la fonction publique en France : 5,373 millions d'agents soit 20 % de l'emploi total.  
Pour la fonction publique étatique : 2,373 millions d'agents soit 44 % de l'emploi public.  
Pour la fonction publique territoriale : 1,862 million d'agents soit 35 % de l'emploi public.  
Pour la fonction publique hospitalière : 1,137 million d'agents soit 21 % de l'emploi public.
2. Qu'est-ce qu'un corps de fonctionnaires ?  
Un corps de fonctionnaires ou un cadre d'emplois est un ensemble de fonctionnaires qui correspond à une fonction (corps des maîtres de conférences, corps des inspecteurs des finances publiques...). Chaque corps ou cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades.  
À chaque corps correspond un certain nombre d'emplois que les membres du corps ont vocation à occuper.