

FONCTION PUBLIQUE

FICHE 2 - L'ORGANISATION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

I - LES SOURCES DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

A - La Constitution et le bloc de constitutionnalité

Certains grands principes du droit de la fonction publique ont aujourd'hui de façon expresse une valeur constitutionnelle. Il s'agit :

- du principe de l'égalité d'admission aux emplois publics qui trouve son origine dans les dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen,
- du principe du droit de grève qui a été reconnu de manière générale, sans exclusion des fonctionnaires, par l'alinéa 7 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946,
- du principe du droit syndical reconnu à tous les salariés.

Par ailleurs, l'ensemble des grandes libertés affirmées par le bloc de constitutionnalité valent pour les fonctionnaires.

Enfin, l'article 34 de la Constitution de 1958 prévoit que la détermination des règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils de l'Etat relève de la loi.

B - Le droit communautaire

Le droit communautaire joue un rôle de plus en plus important dans le droit de la fonction publique française. Tout d'abord, il a imposé l'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants communautaires en vertu du principe de libre circulation des travailleurs, règle posée par l'article 48 du traité de Rome. Ainsi, plusieurs lois successives ont été nécessaires pour permettre de répondre aux exigences de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et rendre effectif ce droit qui reste encore interdit pour les emplois publics où l'agent recruté détient des prérogatives de puissance publique. Enfin, par un arrêt Mme Burbaud du 9 septembre 2003, le CJCE semble remettre en cause pour partie le principe du recrutement par concours des agents publics.

C - La loi

Depuis la loi du 19 octobre 1946 portant statut général de la fonction publique, la loi joue un rôle essentiel en matière de fonction publique. Aujourd'hui, cette dernière est régie par des dispositions particulières à caractère national applicables à tous les fonctionnaires. Les différentes fonctions publiques ont vu leur statut général unifié par la loi du 13 juillet 1983 (Titre I - statut général), tout en précisant et préservant les spécificités de chaque secteur :

- Titre II pour les fonctionnaires de l'État (loi du 11 janvier 1984)
- Titre III pour les fonctionnaires territoriaux (loi du 26 janvier 1984)
- Titre IV pour les fonctionnaires hospitaliers (loi du 9 janvier 1986)

Toutefois, il convient de préciser que le statut général des fonctionnaires n'est pas applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux militaires, aux fonctionnaires des assemblées parlementaires et aux personnels des chambres d'agriculture.

D - Le pouvoir réglementaire

En matière de fonction publique, le pouvoir réglementaire joue un rôle très important car c'est à lui que revient notamment de définir le contenu précis de chaque corps ou cadre d'emploi.

E - La jurisprudence

En matière de fonction publique, la jurisprudence joue un rôle important car les textes législatifs et réglementaires sont nombreux et complexes et génèrent donc des divergences d'interprétations qu'il revient au juge administratif de trancher. A titre indicatif, le contentieux de la fonction publique représentait, en 2006, plus de 2 000 arrêts pour le seul Conseil d'Etat.

II - LES ORGANISMES DE LA FONCTION PUBLIQUE

A - Les organismes centraux

a) Le Premier ministre

Le Premier ministre veille à l'application du statut de la fonction publique. Pour cela, il dispose de la DGAFP qui est placée sous son autorité (cf. ci-dessous). Par ailleurs, il est président du Conseil supérieur de la fonction publique.

b) La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

La direction de la fonction publique, devenue direction générale de l'administration et de la fonction publique en 1959, a été créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945.

La DGAFP a pour missions « traditionnelles » de faire appliquer avec rigueur et équité les grandes règles du statut général, garantissant la cohérence et l'unité de la fonction publique, et qui figurent au rang des principes de portée constitutionnelle. Elle apporte au gouvernement et aux ministères une expertise en matière de règles statutaires, de rémunération, de retraites, de temps de travail, d'action sociale ; elle exerce sa tutelle sur les écoles administratives interministérielles (Instituts régionaux d'administration, École nationale d'administration). Elle est responsable du suivi du dialogue social avec les organisations syndicales.

De manière plus récente, elle anime la gestion des ressources humaines de l'État en veillant à la cohérence des politiques de ressources humaines.

Trois grandes missions structurent cette activité :

- ✓ *le pilotage de la cohérence statutaire* : évolution de la place respective du grade et de l'emploi, recomposition de la GRH pour maintenir et renforcer l'attractivité de la fonction publique, reconnaître les compétences, simplifier les règles de gestion pour mieux piloter par objectifs ;
- ✓ *la préparation et la conduite du dialogue social* dans la fonction publique, y compris pour mieux aider les ministères sur les discussions indispensables en vue des évolutions de la gestion des personnels ;
- ✓ *la définition et le pilotage de la nouvelle politique des ressources humaines* et de ses grands chantiers : nouvelles modalités de gestion, gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, systèmes d'information, passerelles entre fonctions publiques, gestion de l'encadrement supérieur, formation... Ces orientations avaient été confirmées par la communication du ministre de la Fonction publique le 14 novembre 2005, confiant une légitimité accrue à la DGAFP pour continuer, dans le cadre de la LOLF, le chantier de la modernisation de la GRH.

c) Le Conseil supérieur de la fonction publique

Le Conseil supérieur de la fonction publique d'État est une instance consultative comprenant, en nombre égal, des représentants de l'administration et des organisations syndicales de fonctionnaires. Il délibère sur les questions générales intéressant les fonctionnaires de l'État. Il est composé de commissions permanentes (commission des statuts, commission des recours, commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale, et commission de contrôle d'hygiène et de sécurité) et de commissions temporaires. Il est régulièrement consulté sur les grands dossiers d'actualité telles la réforme de l'État, la politique salariale...

Il convient de préciser qu'il existe aussi deux autres conseils supérieurs pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

B - Les organismes internes

La création d'organes internes a pour but essentiel de faire participer les fonctionnaires à la gestion de la fonction publique et à la gestion de leur propre carrière. Il s'agit des comités techniques paritaires (a) et des commissions administratives paritaires (b).

a) Les comités techniques paritaires (CTP)

• **Le rôle des CTP**

Les comités techniques paritaires sont consultés sur l'organisation générale des services, en particulier sur l'organisation interne, la répartition des services, et sur les méthodes et techniques utilisées au travail. Ils doivent connaître des principales évolutions du métier, et en particulier de l'usage des nouvelles technologies.

Sur le plan social, les comités techniques paritaires doivent se prononcer sur les questions touchant aux effectifs, sur la situation des personnels contractuels, sur le travail à temps partiel et sur la répartition des primes. Ils ont un rôle à jouer dans l'égalité

professionnelle entre les femmes et les hommes, et en particulier sur les conditions de progression professionnelle des femmes. Les CTP sont également consultés en matière de formation professionnelle continue. Les CTP se voient présenter périodiquement un rapport sur le fonctionnement de l'administration, de la collectivité ou de l'établissement public dont ils font partie. Ce rapport est annuel pour la fonction publique d'État, annuel ou bisannuel pour la fonction publique territoriale.

- **L'organisation des CTP**

Cette organisation varie selon les trois fonctions publiques.

- ✓ **Dans la fonction publique de l'État**, des comités techniques paritaires sont instaurés à différents niveaux :

- ✓ Il existe un CTP dans chaque ministère, appelé comité technique paritaire ministériel (CTPM), sauf dans les cas où plusieurs ministères ont en commun un CTP interministériel ;
- ✓ Un comité technique paritaire central (CTPC) existe pour les services d'administration centrale mais aussi, si nécessaire, pour l'administration centrale et les services déconcentrés relevant d'une même direction [par exemple, un comité technique paritaire central est compétent à la fois pour l'administration centrale de la Direction générale des douanes et droits indirects et pour les services déconcentrés des douanes] ;
- ✓ Auprès des services déconcentrés, il existe des comités techniques paritaires régionaux (CTPR), départementaux (CTPD) ou, dans l'Éducation nationale, académiques (CTPA) ;
- ✓ Des comités techniques paritaires spéciaux sont également installés dans des services de l'État dépourvus de personnalité morale - telles les juridictions -, dans les établissements publics à caractère administratif, et les autres personnes morales de droit public ; certains établissements publics peuvent avoir plusieurs CTP (un CTP central et des CTP locaux) lorsque leur effectif est dispersé géographiquement.

Un CTP n'est généralement créé que s'il est compétent pour un service comptant au moins cinquante fonctionnaires ou agents, sauf si l'organisation du travail justifie la création d'un CTP spécial.

Jusqu'en 2007, les universités ne disposaient pas de CTP et une commission paritaire d'établissement (CPE) en exerçait plus ou moins les attributions tout en ayant d'autres rôles, y compris dans l'examen des questions individuelles. La loi sur l'autonomie des universités prévoit, dans son article 16, de doter les universités de comités techniques paritaires.

- ✓ **Dans la fonction publique territoriale**, un comité technique paritaire est institué auprès des régions et des départements. Il l'est aussi auprès des communes, de leurs groupements ou de leurs établissements publics comptant plus de cinquante employés. Des CTP sont également établis auprès des centres de gestion pour les autres agents. Il est possible d'instituer un seul comité pour une commune et un de ses établissements publics, ou plusieurs, ou un comité commun pour un établissement public de coopération intercommunale et une ou plusieurs commune(s) membre(s).

- ✓ **Dans la fonction publique hospitalière**, des comités consultatifs nationaux paritaires compétents pour quelques corps de catégorie A gérés au niveau national peuvent être assimilés à un comité technique paritaire, dans la mesure où leur composition, leur organisation et leurs attributions sont très proches.

b) Les commissions administratives paritaires

Les commissions administratives paritaires sont formées en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants élus du personnel. Ces commissions ont des attributions uniquement consultatives pour toutes les matières intéressant le personnel, en particulier en matière de recrutement, de notation, d'avancement et de discipline.

c) Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS)

Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) sont des instances consultatives chargées d'examiner ces questions dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale. Malgré certaines ressemblances, ils n'ont ni les mêmes attributions, ni le même fonctionnement que les CHSCT présents dans le secteur privé, les établissements publics à caractère industriel et commercial, et dans la fonction publique hospitalière. Sauf exception, les comités d'hygiène et de sécurité sont toujours placés auprès d'un comité technique paritaire (CTP). L'existence d'un CHS est donc subordonnée à la présence d'un CTP, alors que tout CTP n'a pas nécessairement de CHS pour l'assister.

Dans la fonction publique d'État, des comités d'hygiène et de sécurité sont présents à l'échelon central, dans les services déconcentrés et au sein des établissements publics. A l'échelon central, il existe en principe un comité central d'hygiène et de sécurité auprès de chaque ministère. Toutefois, plusieurs ministères ayant une gestion commune des ressources humaines peuvent avoir un seul CHS. Inversement, il peut exister plusieurs CHS si le nombre de fonctionnaires est particulièrement important, et que les conditions de travail sont susceptibles de larges variations entre les personnes relevant de différentes directions d'un même ministère. Dans les services déconcentrés, des comités d'hygiène et de sécurité fonctionnent auprès des CTP départementaux ou régionaux. Ils portent le nom de CHS locaux. Les établissements publics disposent généralement d'un comité d'hygiène et de sécurité local. Il est possible enfin de constituer un CHS spécial propre à un immeuble ou à un groupe d'immeubles rassemblant plus de cinquante agents, relevant éventuellement d'administrations différentes, comme c'est le cas dans les cités administratives.

Dans la fonction publique territoriale, ce sont les comités techniques paritaires qui exercent les compétences en matière d'hygiène et de sécurité. Toutefois, un CHS peut être institué dans une collectivité ou un établissement public :

- ✓ soit en raison de l'importance des effectifs ;
- ✓ soit pour faire face à des risques professionnels considérés comme importants.

À partir de l'effectif de deux cents fonctionnaires, la création d'un CHS est obligatoire. En outre, quel que soit l'effectif du service, la loi déclare obligatoire la présence d'un comité d'hygiène et de sécurité auprès des services départementaux d'incendie et de secours.

III - LA STRUCTURE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La structure de la fonction publique est établie à partir de quelques notions de base : les catégories (A), les corps ou cadres d'emplois et les grades (B) et l'emploi (C). A ces notions classiques, il convient de rajouter celle toute récente de métiers (D).

A - Les catégories

Les différents corps de la fonction publique sont regroupés en trois catégories:

- La catégorie A correspond à des fonctions de conception, de direction et d'encadrement (attaché - d'administration, ingénieur, etc.), ainsi qu'aux emplois de l'enseignement.
- La catégorie B concerne des postes d'encadrement intermédiaire et d'application (technicien territorial, secrétaire, contrôleur des travaux, etc.).
- La catégorie C regroupe surtout des postes d'exécution qui exigent, souvent, de maîtriser un métier spécifique (cuisinier, électricien, etc.).

La répartition des effectifs entre ces trois catégories d'emplois est très différente selon la fonction publique. Celle d'Etat (FPE), partagée en trois parties sensiblement égales au début des années 80, a vu sa structure se modifier progressivement en faveur de la catégorie A, passée de 32 % de l'ensemble des effectifs à cette période, à 53,3 % à la fin de 2003. Ce phénomène est largement imputable à la création, en 1990, du corps de professeur des écoles, classé en catégorie A, qui s'est substitué à celui d'instituteur, classé en catégorie B.

La fonction publique hospitalière (FPH) a connu la même évolution, sous l'impulsion d'un protocole d'accord en 2001, relatif aux filières professionnelles : ce texte a procédé à la création ou au reclassement de corps en catégorie A (infirmier spécialisé, etc.).

En revanche, la fonction publique territoriale (FPT) reste globalement sous-encadrée. Les effectifs de catégorie C sont très largement majoritaires, notamment dans les services techniques des communes. Cette situation s'accroît encore avec le transfert, aux départements et aux régions, des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS), qui relèvent principalement de la catégorie C.

B - Les corps ou cadres d'emplois et grades

La fonction publique est constituée de corps (fonctions publiques d'Etat et hospitalière) ou cadres d'emplois (fonction publique territoriale) (par exemple : corps des aides soignants ou cadre d'emplois des éducateurs territoriaux de jeunes enfants). Dans son corps ou cadre d'emplois, le fonctionnaire bénéficie d'un déroulement de carrière.

Chaque corps ou cadre d'emplois est ainsi divisé en grades (et/ou en classes), qui comprennent un certain nombre d'échelons. Par exemple, le cadre d'emplois des éducateurs territoriaux de jeunes enfants comprend les grades d'éducateur, d'éducateur principal et d'éducateur-chef. Le grade d'éducateur comprend treize échelons, celui d'éducateur principal huit échelons, et le grade d'éducateur-chef sept échelons. Les passages d'un échelon à un autre ou d'un grade à un autre (voire d'une classe à une autre) sont réglementés et dépendent d'un certain nombre de conditions.

C - L'emploi

Depuis la loi du 13 juillet 1983 (article 12), il est opéré une distinction entre la notion de grade et la notion d'emploi. Alors que le fonctionnaire est titulaire à titre personnel de son grade, il n'est pas titulaire de son emploi qui s'assimile à son poste de travail et aux crédits ouverts dans le budget. L'emploi et ses modifications éventuelles sont donc réalisés par l'employeur public dans l'intérêt du service.

D - Les métiers

Si la logique de « statut » prédomine pour le recrutement et le déroulement de carrière, la notion de « métier » n'est pas, pour autant, exclue. Bien au contraire, elle correspond à une logique d'emploi qui ne cesse de se développer dans les trois fonctions publiques. Ainsi, un fonctionnaire titulaire d'un grade peut exercer différents types de métiers. A titre d'exemple, dans la territoriale, un attaché peut être directeur des ressources humaines, directeur juridique, directeur d'un service de développement économique, etc.

Pour faire mieux connaître la très grande diversité de ces fonctions, les organismes gestionnaires des trois fonctions publiques ont développé des répertoires de métiers. Dans la fonction publique territoriale, 280 métiers sont recensés ; dans la fonction publique hospitalière, 180 ; dans celle d'Etat, le travail de recensement a été achevé en 2006, et on y dénombre 230 métiers.