

FONCTION PUBLIQUE

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.

L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants des pays membres de l'Union a été progressive :

- Dès 1991, un accès à la fonction publique française est possible pour les ressortissants européens, mais seulement pour certains corps ou cadres d'emplois expressément ouverts à ce public.
- A compter de 2002, l'accès à la fonction publique est également ouvert par la voie du détachement. Parallèlement, le détachement de fonctionnaires français vers des administrations relevant d'autres Etats membres de l'Union européenne est également possible.

- En 2005, s'ouvre aux ressortissants communautaires l'accès à tous les corps, cadres d'emplois et emplois de la fonction publique, à l'exception des emplois liés à l'exercice de prérogative de puissance publique.
- L'ouverture généralisée devient donc la règle, tandis que la fermeture de certains emplois ne concerne plus que les emplois dits de souveraineté.

Par ailleurs, lors de leur accueil dans la fonction publique, les lauréats d'un concours ou les agents détachés bénéficient de la prise en compte de la durée des services qu'ils ont effectués dans leur pays d'origine, dès lors que ces services sont comparables à des services publics au sens du droit français.

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 aussi 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. Elle a pour mission de concevoir et de mettre en place une politique d'ensemble de la fonction publique.

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...

c) Le conseil supérieur de la fonction publique

Le Conseil Supérieur de la fonction publique d'État est une instance consultative présidée par le ministre de la Fonction publique.

Comportant 40 membres titulaires et 80 suppléants qui représentent en nombre égal l'administration et les organisations syndicales de fonctionnaires, il délibère sur les questions générales intéressant les fonctionnaires de l'État.

Le CSFPE est consulté sur les grands dossiers d'actualité. Il a eu notamment à se prononcer récemment sur le projet de loi portant réforme des retraites, le projet de loi relatif aux responsabilités et libertés locales ou encore le projet de loi portant transposition à la fonction publique du droit communautaire.

Outre les lois concernant les agents publics, cette instance est également consultée sur des projets de décrets de nature générale ou statutaire.

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 comité technique est une instance composée de représentants des personnels et de représentants de l'administration que l'administration doit obligatoirement consulter avant de prendre certaines décisions intéressant le fonctionnement et l'organisation des services.

Le rôle des CTP

Le comité technique est l'instance que l'administration employeur doit obligatoirement consulter avant de prendre certaines décisions, notamment sur les questions relatives :

- à l'organisation et au fonctionnement des services,
- aux évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations et leur incidence sur les personnels,

- à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences,
- à la formation,
- dans les fonctions publiques d'État et territoriale, à l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail des agents, lorsqu'il n'existe pas de comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Dans la fonction publique hospitalière (FPH), ces instances s'appellent comités techniques d'établissement (CTE).

Le champ de compétences des comités n'est pas strictement identique d'une fonction publique à l'autre : dans la FPH, par exemple, le comité technique d'établissement examine le règlement intérieur de l'établissement hospitalier. Ces comités rendent des avis favorables ou défavorables aux décisions envisagées.

Ces avis ne s'imposent pas à l'administration employeur qui peut finalement prendre des décisions contraires aux avis rendus.

L'organisation des CTP

Cette organisation varie selon les trois fonctions publiques.

Dans la fonction publique d'État (FPE), sauf exception, chaque ministère compte un comité technique ministériel, un comité technique d'administration centrale, des comités techniques de service déconcentré et au niveau départemental des comités techniques de direction départementale interministérielle.

Dans la fonction publique territoriale (FPT), un comité technique est créé dans chaque collectivité comptant au moins 50 agents et dans les centres de gestion, pour les collectivités employant moins de 50 agents affiliées.

Dans la FPH, un comité technique d'établissement (CTE) est créé dans chaque établissement hospitalier.

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. Les CAP sont des instances que l'administration employeur doit obligatoirement consulter avant de prendre certaines décisions relatives à la carrière des fonctionnaires.

Les CAP rendent des avis favorables ou défavorables aux décisions envisagées.

Ces avis ne s'imposent pas à l'administration employeur qui peut finalement prendre des décisions contraires aux avis rendus.

La consultation préalable des CAP est obligatoire pour les décisions concernant notamment :

- les refus de titularisation,
- l'avancement d'échelon et de grade,
- la promotion interne,
- les mises en détachement, disponibilité, congé parental,
- certaines sanctions disciplinaires.

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

1) leur composition

Les CHSCT sont composés de représentants des personnels et de représentants de l'administration employeur.

2) Leur rôle

Le CHSCT a pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail, à l'amélioration des conditions de travail des agents et de veiller au respect des dispositions légales en ces domaines.

C'est une instance que l'administration employeur doit obligatoirement consulter avant de prendre certaines décisions relatives à l'hygiène et la sécurité des locaux et à la protection sanitaire des personnels.

Le CHSCT procède également à l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les agents et à une enquête à l'occasion de tout accident de service ou de maladie professionnelle.

Il peut proposer des améliorations de l'hygiène et de la sécurité du travail, de la formation des agents en la matière.

Sous certaines conditions, les membres du CHSCT bénéficient d'un droit d'accès aux locaux.

Cette instance assiste le comité technique ; lorsqu'il n'existe pas de CHSCT, les questions d'hygiène et de sécurité sont examinées par le comité technique. Ces comités rendent des avis favorables ou défavorables aux décisions envisagées. Ces avis ne s'imposent pas à l'administration employeur qui peut finalement prendre des décisions contraires aux avis rendus.

3) Leur répartition

Dans la fonction publique d'État (FPE), il est institué un ou plusieurs CHSCT dans toutes les administrations de l'État.

Dans la fonction publique territoriale (FPT), un CHSCT est créé dans chaque collectivité comptant au moins 50 agents.

Dans les collectivités employant moins de 50 agents, les missions du CHSCT sont assurées par le comité technique dont elles relèvent, institué au sein du centre de gestion.

Dans la FPH, la création d'un CHSCT est obligatoire dans les établissements comptant au moins 50 agents.

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'emploi, le grade (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 :

La fonction publique de l'Etat compte 50 % d'agents en catégorie A (dont plus de 800 000 enseignants), 27 % en B, 21 % en C et 2 % en catégorie indéterminée.

La fonction publique territoriale compte 8 % d'agents en catégorie A, 14 % en B et 78 % en C.

La fonction publique hospitalière compte 15 % d'agents en catégorie A, 32 % en B, 45 % en C et 8 % en catégorie indéterminée. (source ministère de la Fonction publique, chiffres clé 2010)

B - Les corps ou cadres d'emploi et grades

La fonction publique est constituée de corps (fonctions publiques d'Etat et hospitalière) ou cadres d'emplois (fonction publique territoriale) 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'emploi des éducateurs territoriaux comprend 3 grades :

- éducateur territorial des A.P.S. (grade de base),
- éducateur territorial des A.P.S. principal de 2ème classe (deuxième grade),
- éducateur territorial des A.P.S. principal de 1ère classe (troisième grade).

Les grades d'éducateur territorial des A.P.S. et d'éducateur territorial des A.P.S. principal de 2ème classe comportent treize échelons. Le troisième grade d'éducateur territorial des A.P.S. principal de 1ère classe comporte onze échelons.

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 FPT, 280 métiers sont recensés ; dans la fonction publique hospitalière, 180 ; dans celle d'Etat, le travail de recensement a été achevé en 2006. On y dénombre 230 métiers.