

La fonction publique en France

La fonction publique regroupe l'ensemble des agents employés par les services civils et militaires de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics hospitaliers. 5,73 millions agents publics travaillent dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2022. → Au 31 décembre 2024, 5,85 millions d'agents travaillent dans la fonction publique en France, soit 37 000 de plus que fin 2023 (+ 0,6 %). L'emploi public représente près d'un emploi (salarié et non salarié) sur cinq en France (hors Mayotte).

Des missions de service public sont également assurées par des organismes publics qui n'appartiennent pas à la fonction publique, par des organismes privés financés par les collectivités publiques ou par des entreprises publiques (par exemple : La Poste, la SNCF, la RATP, EDF, etc.).

La fonction publique d'Etat¹ est composée des agents qui exercent leurs fonctions dans les administrations de l'Etat (administrations centrales et services déconcentrés), les autorités administratives indépendantes et les établissements publics administratifs de l'Etat. Les agents de l'État, soumis aux règles du droit public, comprennent les agents civils et les agents militaires. Tous n'ont pas la même situation juridique et tous ne sont pas fonctionnaires ; c'est le cas notamment des personnels contractuels.

La fonction publique territoriale regroupe l'ensemble des emplois des collectivités territoriales (communes, départements, régions), des structures intercommunales (communautés d'agglomérations, communautés de communes, etc.), des établissements publics (CCAS, OPH...) et des offices publics d'HLM. En proportion croissante, la fonction publique territoriale représente plus du tiers de l'ensemble des fonctionnaires. Elle s'est structurée à la suite du mouvement de décentralisation des années quatre-vingts. La loi du 26 janvier 1984 pose les principes généraux définissant le cadre d'action et d'organisation de cette fonction publique².

¹ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000501099> (consulté le 26/06/2025)

² Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434>(consulté le 26/06/2025)

La fonction publique hospitalière, telle que la définit la loi du 9 janvier 1986, regroupe, à l'exception du personnel médical (médecins, biologistes, pharmaciens, orthodontistes), les personnels des établissements publics d'hospitalisation, d'hébergement pour personnes âgées, etc.

1. Le statut général des fonctionnaires

Un fonctionnaire est défini par la nature publique de son employeur, sa titularisation et la permanence de l'emploi occupé. La situation du fonctionnaire est obligatoirement définie par un statut législatif et réglementaire qui ne peut pas être modifié par des actes contractuels.

1.1. Le fondement législatif du statut de fonctionnaire

Les fonctionnaires sont soumis au statut général de la fonction publique, c'est-à-dire à un ensemble de lois qui détermine les principes communs du travail dans la fonction publique (conditions de recrutement, de travail, de rémunération, droits et obligations du fonctionnaire, etc.).

Le statut général de la fonction publique a été défini par un ensemble de lois adoptées entre 1983 et 1986. Depuis le 1er mars 2022, le Code général de la fonction publique (CGFP) constitue la référence centrale du statut général des fonctionnaires civils. Il rassemble et codifie les principales règles relatives aux droits, obligations, recrutement, carrière, mobilité, discipline et cessation des fonctions.

Deux réformes importantes ont eu lieu en 2007 et 2009 :

- La loi 2007-148 de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007³ qui transforme certains points du statut, telles que les règles relatives à la notation, au cumul, à la formation professionnelle (JO du 06/02/2007).
- La loi 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique qui assouplit (pour l'employeur public) les conditions de mise en disponibilité, de mise en formation et le cas échéant de licenciement des personnels.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique modifie profondément l'organisation de la fonction publique. Elle est parue au Journal officiel n° 0182 du 7 août 2019⁴. Un tiers des articles de la loi était d'application immédiate.

³ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique : <http://www.legifrance.gouv.fr/af-fichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000465739&categorieLien=cid> (consulté le 13/09/2026)

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038889182/2023-07-20/> (consulté le 13/09/2026)

L'entrée en vigueur des autres dispositions est échelonnée jusqu'à début 2022 à travers des textes applicatifs (décrets). La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique reste une réforme majeure. Elle a notamment modifié le dialogue social, réduit le champ d'intervention des CAP, élargi le recours aux contractuels et réformé plusieurs règles de gestion des ressources humaines.

1.2. Catégories, corps, cadre d'emplois, grade et échelon

Les fonctionnaires sont répartis en trois catégories A, B ou C. Les catégories sont hiérarchisées, et correspondent à des niveaux de recrutement, de responsabilités et de rémunération différents.

Catégorie	Fonctions	Niveau de recrutement demandé pour les concours externes
A	Fonctions d'études générales, de conception et de direction	Bac +3 au minimum
B	Fonctions d'application supposant un pouvoir d'appréciation et d'initiative	Baccalauréat ou bac +2 au minimum selon le concours
C	Tâches d'exécution	Diplôme de niveau V ou V bis (CAP, BEP, brevet des collèges) ou sans condition de diplôme

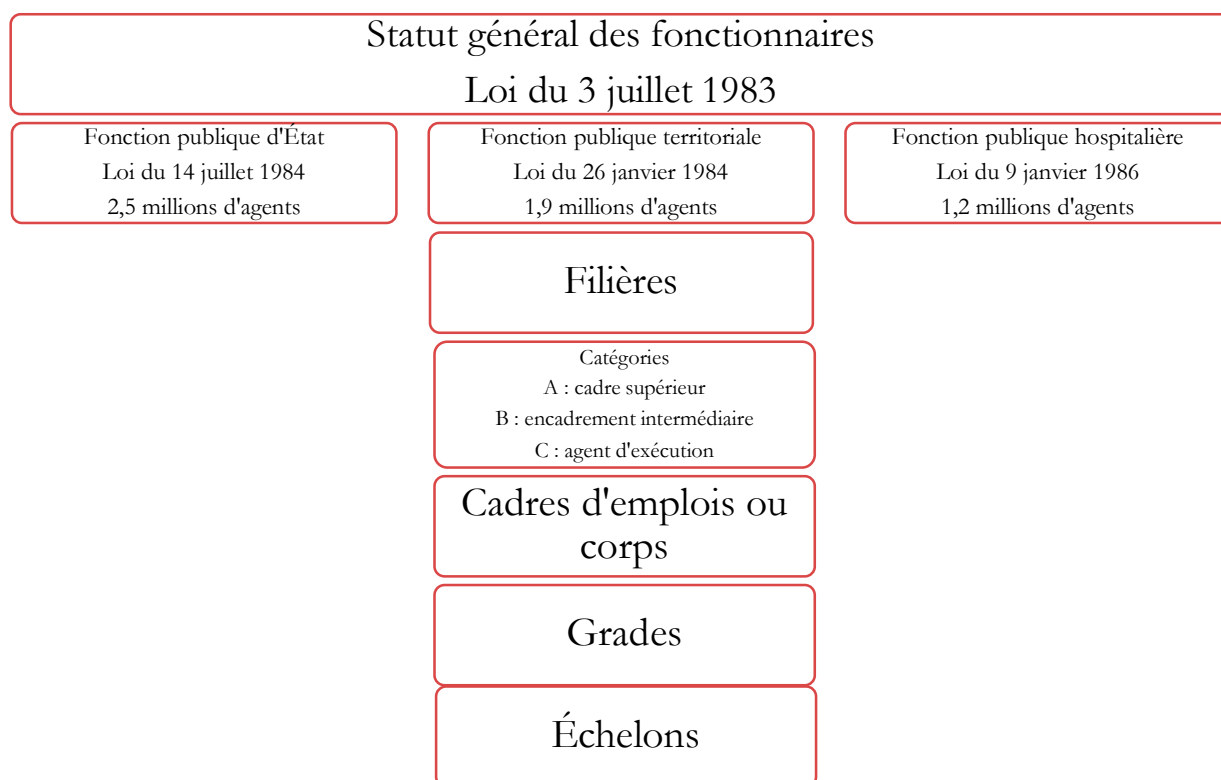
Le passage d'une catégorie à une autre est possible par promotion interne ou concours.

Les corps dans la fonction publique d'État ou les cadres d'emploi dans la fonction publique territoriale sont classés dans une catégorie hiérarchique en fonction du niveau de recrutement de l'agent. Chaque corps ou cadre d'emploi regroupe des fonctionnaires soumis à un même ensemble de règles, appelé statut particulier. Ces règles sont applicables en matière de recrutement, d'avancement, de promotion, de rémunération, etc., à tous les fonctionnaires membres d'un même corps ou cadre d'emplois, fixé par décret. On peut citer, à titre d'exemples, le corps des bibliothécaires d'Etat et le cadre d'emplois des conservateurs territoriaux des bibliothèques.

Chaque fonctionnaire est titulaire, dans son corps, d'un grade et, dans ce grade, d'un échelon. Le corps peut avoir un ou plusieurs grades selon son statut particulier, ceux-ci sont hiérarchisés. Le grade permet à son titulaire d'occuper différents emplois relevant de ce grade. Au cours de sa carrière, il est possible d'accéder au grade supérieur par avancement de grade (promotion, examen professionnel par exemple). L'avancement de grade n'est pas un droit.

Chaque grade comprend plusieurs échelons qui forment la grille indiciaire. Le nombre d'échelons de chaque grade est fixé par décret. Chaque échelon est assorti, par le statut particulier, d'une durée de services nécessaire pour passer à l'échelon supérieur. L'échelon détermine la rémunération principale du fonctionnaire. Au cours de sa carrière, le fonctionnaire accède aux échelons plus élevés par avancement d'échelon. L'avancement d'échelon est un droit.

Vidéo : L'emploi dans la fonction publique, comment ça marche ?



1.3. Droits et obligations

Les anciennes références générales à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 doivent désormais être replacées dans le **Code général de la fonction publique (CGFP)**, qui constitue depuis le 1er mars 2022 la référence centrale du statut général des fonctionnaires civils.

Les principaux droits des agents publics sont notamment les suivants :

- **Liberté d'opinion** ;
- **Droit de grève**, sous réserve des restrictions prévues par la loi ;
- **Droit syndical** ;
- **Droit à la formation professionnelle** ;

- **Droit de participation ;**
- **Droit à rémunération après service fait ;**
- **Droit à la protection fonctionnelle**, dans les conditions prévues par le CGFP.

Les principales obligations des agents publics sont notamment les suivantes :

- **Dignité, impartialité, intégrité et probité ;**
- **Obligation de neutralité ;**
- **Respect du principe de laïcité ;**
- **Secret professionnel ;**
- **Discrétion professionnelle ;**
- **Obligation d'obéissance hiérarchique**, sauf lorsque l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ;
- **Prévention des conflits d'intérêts ;**
- Respect des règles relatives au **cumul d'activités**.

L'obligation de réserve reste principalement une construction jurisprudentielle. Son intensité dépend notamment des fonctions exercées, du niveau hiérarchique de l'agent, des circonstances dans lesquelles il s'exprime et des modalités de son expression.

- Déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016) : Adoptée dans un contexte de modernisation de la fonction publique, cette loi vise à renforcer les principes éthiques du statut général des fonctionnaires. Elle introduit des garanties nouvelles en matière de transparence, d'intégrité et de responsabilité. Parmi ses apports majeurs figurent la création du référent déontologue dans chaque administration, le renforcement des règles encadrant les cumuls d'activités et les conflits d'intérêts, ainsi qu'une meilleure protection des lanceurs d'alerte. Elle réaffirme par ailleurs les obligations fondamentales des agents publics (neutralité, secret professionnel, loyauté, etc.).
- En 2025, la déontologie demeure un enjeu central de la fonction publique, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts, de cumul d'activités et de mobilité entre les secteurs public et privé. La DGAFP poursuit l'animation du réseau des référents déontologues ministériels et le développement de la formation des agents publics à ces questions. Ces actions contribuent à renforcer l'exemplarité, la transparence et le respect des principes déontologiques dans l'exercice des missions publiques.

Conseil pour votre préparation : Les candidats aux concours de la fonction publique sont régulièrement interrogés sur les droits et obligations des fonctionnaires. Pouvoir citer l'ensemble ou une partie de ces droits et obligations est important. Si vous enrichissez votre réponse d'exemples pertinents et précis pour expliquer ces droits et obligations, votre réponse sera estimée plus convaincante par le jury.

2. Carrières et parcours professionnels dans la fonction publique

Les candidats à la fonction publique doivent être de nationalité française ou être ressortissants de pays membres de l'Union européenne (pour certains corps ou cadres d'emplois seulement). Ils doivent jouir de leurs droits civiques et remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de l'emploi.

2.1. Modalités de recrutement

Organisé par l'autorité compétente, le concours est le mode de recrutement normal de la fonction publique. Il vise à attribuer un nombre limité et prédéterminé d'emplois publics au moyen d'épreuves permettant à une autorité indépendante, le jury, d'établir un classement par ordre de mérite (pour la fonction publique d'État seulement) commandant l'ordre de nomination des lauréats.

Il existe trois types de concours :

- Le concours externe pour les candidats extérieurs à l'administration ayant les titres requis, ou candidats internes à l'administration mais n'ayant pas l'ancienneté requise pour prétendre passer le concours en interne.
- Le concours interne réservé aux agents de l'État, des collectivités territoriales ou des organisations internationales ayant accompli une certaine durée de services publics.
- Le cas échéant un concours de 3e voie peut être organisé pour des candidats pouvant témoigner soit de quatre années de travail sous statut privé dans des conditions proches de celles du corps ou du cadre d'emploi visé, soit d'un mandat d'élu, soit d'activités accomplies en tant que responsable d'association.

Les concours de la fonction publique d'État sont des concours de recrutement : la réussite équivaut à un recrutement, sauf en cas de renoncement du bénéficiaire.

Les concours de la fonction publique territoriale sont des concours de réserve. La réussite implique inscription sur une liste d'aptitude qui donne vocation, mais non droit, à être recruté par une collectivité territoriale ou un établissement public territorial, qui en décide librement. Les candidats reçus ne sont pas classés par ordre de mérite, et aucune liste complémentaire n'est établie. L'inscription sur la liste d'aptitude est valable un an, renouvelable deux fois sur la demande de l'intéressé, soit sur une durée totale de 3 ans s'il n'a pu être nommé sur un poste vacant. Cette période peut être prolongée pour différents motifs.

À titre dérogatoire, et dans certains cas expressément prévus par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007, les fonctionnaires peuvent être recrutés sans concours. C'est le cas pour les agents entrant dans le premier grade du corps de catégorie C.

2.2. Nomination et titularisation

Le fonctionnaire est d'abord nommé en qualité de stagiaire, pour une période probatoire d'un an en général. Certains fonctionnaires (généralement catégorie A) peuvent effectuer tout ou partie de leur stage dans une école de formation (Ex. : ENA, ENSSIB, INET).

La titularisation est l'acte juridique qui confère au fonctionnaire un grade dans la hiérarchie administrative. Quand la titularisation n'est pas accordée, l'intéressé est soit admis à faire un deuxième stage, soit licencié ou réintégré dans son corps d'origine.

2.3. Mobilité

La mutation correspond à un changement d'affectation et de résidence administratives du fonctionnaire au sein d'un même ministère. Elle peut intervenir soit dans l'intérêt du service, soit à la demande de l'intéressé.

Jusqu'à présent, les commissions administratives paritaires (CAP) étaient consultées sur les mutations au sein de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale. La loi de 2019 a réduit le champ d'intervention des CAP en matière de gestion individuelle des carrières et de mobilité. Elles ne sont donc plus consultées systématiquement sur les mutations comme avant la réforme.

Le comité social a remplacé les anciennes instances représentatives correspondantes selon le versant concerné.

2.4. Régime disciplinaire

Une faute disciplinaire est un manquement à une obligation professionnelle d'une gravité suffisante pour être sanctionnée⁵. Son appréciation revient à l'autorité hiérarchique qui a qualité pour infliger la sanction, après consultation des commissions paritaires.

L'article 66 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 fixe l'échelle des sanctions disciplinaires. Elles sont réparties en 4 groupes :

- Premier groupe : l'avertissement et le blâme ;

⁵ Pour plus d'informations, voir le portail de la fonction publique : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Hors%20collection/discipline-FPE.pdf> (consulté le 13/09/2026)

- Deuxième groupe : la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelons, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours, le déplacement d'office ;
- Troisième groupe : la rétrogradation, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 mois à 2 ans ;
- Quatrième groupe : la mise à la retraite d'office, la révocation.

L'article 67 de cette loi précise les conditions d'exercice du pouvoir disciplinaire et de son contrôle, il évoque le rôle de la commission administrative paritaire (CAP) en la matière, réunie en conseil de discipline.

L'article 31 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique précise l'échelle de sanctions disciplinaires et leur application. La CAP reste compétente en la matière.

2.5. Cessation définitive de fonction

La cessation définitive de fonction peut être prononcée selon cinq voies différentes⁶ :

1. **L'admission à la retraite** : prononcée par l'autorité investie du pouvoir de nomination, elle intervient soit en raison de la limite d'âge, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office.
2. **L'abandon de poste.**
3. **La démission** : acte volontaire de l'agent accepté par l'administration qui s'accompagne d'une indemnité de départ depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.
4. **Le licenciement** : mesure anormale prise dans trois cas : indisponibilité, insuffisance professionnelle, dégageant des cadres (réduction délibérée de l'effectif des cadres jugé excédentaire).
5. **La révocation** : c'est la sanction disciplinaire la plus élevée. Elle est justifiée par une faute grave commise par l'agent.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 prévoit la possibilité pour les fonctionnaires titulaires de signer une **rupture conventionnelle**. Une rupture conventionnelle ne peut pas être signée par les fonctionnaires stagiaires, les fonctionnaires ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite (62 ans) et qui justifient d'une durée d'assurance égale à la durée de services et bonifications exigée pour obtenir une pension de retraite à taux plein et les fonctionnaires détachés en qualité d'agent contractuel.

⁶ Pour plus d'informations, voir le portail de la fonction publique : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/etre-agent-public/je-quitte-la-fonction-publique> (consulté le 13/09/2026)

Comme la rupture conventionnelle ouverte aux salariés du privé, celle-ci doit faire l'objet d'un accord commun entre le fonctionnaire titulaire et son employeur. Elle ne peut pas être imposée par l'une ou l'autre des parties.

Testée jusqu'en décembre 2025, la rupture conventionnelle des fonctionnaires a été pérennisée en 2026. Elle est donc désormais un dispositif permanent, sous réserve des conditions et exclusions prévues par les textes.

2.6. Temps de travail dans la fonction publique

La durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine et 1607 heures par an. L'organisation du travail peut varier selon les administrations. Les agents publics peuvent être amenés à effectuer des heures supplémentaires, des astreintes ou des permanences.

Tout agent a droit à un compte épargne-temps (CET), alimenté notamment par les jours de congés non utilisés. Tout agent peut également travailler, à sa demande, à temps partiel.

Les positions possibles du fonctionnaire au cours de sa carrière sont au nombre de quatre⁷ :

1. **Activité à temps complet ou partiel** : exercice effectif des fonctions dans l'administration et dans le corps pour lequel l'agent a été recruté.
2. **Détachement** : placé hors de son corps d'origine, le fonctionnaire continue à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite.
2bis. : détachement d'office (Loi n° 2019-828 du 6 août 2019) : Lorsqu'une activité d'une administration est transférée à un organisme privé (entreprise, association) ou un EPIC, les fonctionnaires exerçant cette activité sont détachés d'office auprès de cet organisme. Le fonctionnaire qui travaille dans un service dont l'activité est transférée au privé mais dont l'emploi n'est pas inclus dans le transfert est affecté sur un emploi vacant correspondant à son grade. Si cela n'est pas possible, il peut bénéficier des dispositifs individuels d'accompagnement prévus pour les fonctionnaires dont l'emploi est supprimé.
3. **Disponibilité** : placé hors de son corps d'origine, le fonctionnaire perd ses droits à l'avancement et à la retraite. Elle peut être d'office, sur demande, de droit.
4. **Congé parental** : le fonctionnaire conserve ses droits à l'avancement d'échelon et de grade dans les conditions prévues par le CGFP. La période de congé parental est également prise en compte pour la constitution des droits à pension de retraite, selon les règles applicables.

⁷ Pour plus d'informations, voir <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12413> (consulté le 13/09/2026)

2.7. Régime du cumul d'activités dans la fonction publique

Des règles s'imposent également dans la fonction publique en matière de cumul d'activités. Soumis à un principe d'exclusivité, leur interdisant l'exercice d'une activité professionnelle hors de leur emploi dans l'administration, les agents publics peuvent toutefois bénéficier de certaines dérogations⁸. Ce régime de cumul d'activités, qui concerne les fonctionnaires, les agents non titulaires et les ouvriers, a été réformé en 2007. Tout en maintenant l'interdiction de cumul avec une activité privée lucrative, la nouvelle réglementation a assoupli les possibilités de dérogation pour l'exercice d'activités accessoires, soumises à autorisation, et ouvre ces possibilités aux agents à temps partiel. Les agents à temps complet ou incomplet (jusqu'à 70%) continuent à bénéficier d'un dispositif de cumul moins contraignant.

Les agents publics peuvent désormais créer ou reprendre une entreprise en restant dans l'administration tout en ayant obligation de se mettre à temps partiel, ou bien poursuivre une activité dans une entreprise lorsqu'ils deviennent agents publics : cette nouvelle dérogation, d'une durée de deux ans, renouvelable une fois pour une durée d'un an, soit trois ans au maximum, est soumise à l'avis de la commission de déontologie.

La liste des activités a été renouvelée par le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 et adaptée aux évolutions économiques et sociales et aux aspirations des agents publics. La liste est ainsi élargie aux activités accessoires, aux activités sportives et de loisirs. Il est aussi possible de recourir au régime de l'autoentrepreneur. Enfin, la procédure devant la commission de déontologie est simplifiée.

3. La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique constitue une réforme structurante du statut et de la gestion des agents publics. Elle a notamment réformé le dialogue social, créé les comités sociaux, réduit le champ d'intervention des commissions administratives paritaires (CAP), élargi le recours aux agents contractuels et développé plusieurs dispositifs de mobilité et de transition professionnelle.

Elle a également renforcé les règles relatives à la déontologie et à l'égalité professionnelle et introduit de nouveaux dispositifs tels que le contrat de projet et la rupture conventionnelle. Depuis 2019, le cadre juridique de la fonction publique a toutefois continué d'évoluer. L'ordonnance du 24 novembre 2021 a créé le Code général de la fonction publique (CGFP), dont la partie législative est entrée en vigueur le 1er mars 2022. Sa

⁸ Pour plus d'information, consulter la page Service-public « À quelles conditions un agent public peut-il cumuler son emploi avec une activité privée ? » disponible sur : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1648> (consulté le 13/09/2026)

partie réglementaire est ensuite entrée progressivement en vigueur : les livres Ier et II en février 2025, le livre III consacré au recrutement en octobre 2025 et le livre IV relatif aux principes d'organisation et de gestion des ressources humaines le 1^{er} août 2026.

La réforme de 2019 demeure ainsi une référence importante, mais ses dispositions doivent désormais être appréhendées dans le cadre du CGFP et des textes intervenus depuis son adoption. La rupture conventionnelle, expérimentée pour les fonctionnaires entre 2020 et 2025, a notamment été pérennisée à compter du 21 février 2026 et son régime réglementaire a été actualisé en août 2026.

Pour bien comprendre ce que change cette loi, nous vous recommandons la lecture des documents suivants :

- **Présentation synthétique des principales mesures de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.** Synthèse produite par l'Association des

Maires de France, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, la Fédération Nationale des Centres de Gestion.

Consultable en ligne : https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/synthese_loitransformation_fonction_publique.pdf

- **L'essentiel de la loi de transformation de la fonction publique.** Synthèse produite par le Ministère de l'action et des comptes publics.

Consultable en ligne : https://www.economie.gouv.fr/files/files/2019/transformation_fonction_publique/Pr%C3%A9sentation-synth%C3%A9tique-loi%20-VF.pdf

- **Réforme de la fonction publique : décryptage de la loi du 6 août 2019.** Dossier d'articles constitué par La Gazette des Communes.

Consultable en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/reforme-de-la-fonction-publique/>

(Liens consultés le 13/09/2026)