

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

Fonction publique de l'État

Le statut en bref

Frédéric Edel

En
+de 70
Questions
réponses

Sommaire

CHAPITRE 1

Éléments généraux relatifs aux administrations de l'État et à leurs agents..... 9

Mise en perspective historique et données générales..... 9

Les différentes administrations employeuses..... 25

Les différents types d'agents employés..... 36

Les différentes instances de dialogue social entre administrations et agents..... 52

Les différentes règles applicables aux agents..... 57

CHAPITRE 2

Le recrutement et la titularisation..... 65

Le recrutement..... 65

La titularisation..... 76

CHAPITRE 3

La rémunération et les conditions de travail..... 81

La rémunération..... 81

Le temps de travail et les congés..... 92

La formation..... 105

CHAPITRE 4

Mobilités et carrière..... 111

Les positions et mobilités..... 111

Les promotions et avancements..... 124

CHAPITRE 5

Les droits	133
Les droits propres au service	133
Les droits par-delà le service	142
Les garanties des droits	144

CHAPITRE 6

Les obligations	147
Les obligations propres au service	147
Les obligations par-delà le service	151
Les sanctions disciplinaires	161

CHAPITRE 7

Les modes de sortie de la fonction publique de l'État	171
La sortie « ordinaire » : l'admission à la retraite	171
Les sorties inhabituelles	179

ANNEXES

Liste des principaux sigles utilisés	183
Sélection de sites Internet	184

Table des matières	187
---------------------------------	-----

Les principales lois et ordonnances ayant réformé la FPE depuis 1945 : quelques dates clés

Année	Loi ou ordonnance	Descriptif
2026	Loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 « de financement de la sécurité sociale pour 2026 »	« Suspend » la réforme des retraites de 2023 sur les volets du relèvement progressif de l'âge légal de départ et de la durée de cotisation requise
2023	Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 « de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 »	Porte notamment l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans d'ici à 2030 et allonge la durée de cotisation à 43 ans dès 2027
	Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 « portant partie législative du Code général de la fonction publique »	Codifie à droit constant l'ensemble des règles statutaires applicables aux agents publics au sein d'un code unique, entré en vigueur le 1 ^{er} mars 2022
	Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 « portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État »	Crée un cadre unifié de l'encadrement supérieur de l'État, réforme le recrutement (l'ENA devient l'INSP ; création du corps des administrateurs de l'État) et organise une gestion interministérielle des carrières
2021	Ordonnance n° 2021-658 du 26 mai 2021 « renforçant la formation de certains agents publics afin de favoriser leur évolution professionnelle »	Consolide les droits à la formation et à l'accompagnement des agents les plus vulnérables (moins qualifiés, usure professionnelle, handicap)
	Ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 « favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public »	Crée une voie d'accès spécifique (« concours Talents ») aux grandes écoles de service public afin de renforcer la diversité sociale des recrutements
	Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 « relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique »	Généralise la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire des agents (santé, prévoyance)

Année	Loi ou ordonnance	Descriptif
2020	Ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 « portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique »	Clarifie les droits en matière de santé et de vie familiale et facilite le maintien dans l'emploi des agents
2019	Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 « de transformation de la fonction publique »	Assouplit les règles statutaires, élargit le recours aux contractuels et refond le dialogue social (fusion des CT et des CHSCT en CSA, réduction du rôle des CAP)
2017	Ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 « portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique »	Supprime certains obstacles statutaires à la mobilité et contribue au décloisonnement des parcours professionnels (portabilité des droits, facilitation du détachement et de l'intégration directe)
2016	Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 « relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires »	Renforce et codifie les obligations déontologiques des agents publics (dignité, impartialité, intégrité, laïcité) ; encadre la prévention des conflits d'intérêts (déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, référent déontologue) ; étend les garanties statutaires (lanceur d'alerte, protection fonctionnelle) et encadre plus strictement le cumul d'activités
2012	Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 « relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique » (dite loi « Sauvadet »)	Organise la résorption de l'emploi précaire par des dispositifs de titularisation et l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels, et impose des quotas de primo-nominations équilibrées entre les femmes et les hommes dans les emplois supérieurs

Année	Loi ou ordonnance	Descriptif
2010	Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 «portant réforme des retraites»	Relève de deux années l'âge de départ à la retraite (de 60 à 62 ans), les limites d'âge et les durées minimales de service des fonctionnaires
	Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 «relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique»	Réorganise le dialogue social en fondant la représentativité syndicale sur les élections professionnelles et en élargissant le champ des négociations collectives; crée le Conseil commun de la fonction publique
2009	Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 «relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique»	Facilite la mobilité des fonctionnaires (détachement, intégration directe, droit à la mobilité); encadre l'accompagnement des restructurations et prévoit des dispositifs incitatifs (primes)
2007	Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 «de modernisation de la fonction publique»	Favorise la mobilité (assouplissement des mises à disposition) et la valorisation des parcours professionnels des agents publics, notamment par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) et par le développement de la formation tout au long de la vie
2005	Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 «relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat»	Supprime les limites d'âge pour l'essentiel des procédures de recrutement dans la fonction publique et institue un dispositif d'accès dérogatoire à la fonction publique («Pacte»)
	Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 «pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées»	Renforce les droits des personnes handicapées notamment dans l'emploi public et impose un quota de 6 % de travailleurs handicapés dans les effectifs

Année	Loi ou ordonnance	Descriptif
2003	Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 « portant réforme des retraites »	Porte la durée de cotisation des fonctionnaires de 37,5 ans à 40 ans (alignement sur le régime applicable aux salariés du secteur privé)
2001	Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 « relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale » (dite loi « Sapin »)	Organise la résorption de l'emploi précaire par des dispositifs de titularisation des agents contractuels
2000	Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 « relative à la réduction négociée du temps de travail » (dite loi « Aubry II »)	Instaure un temps de travail de 35 heures hebdomadaires et organise l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT)
1996	Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 « relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire »	Ouvre des voies spécifiques de recrutement et organise la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, notamment par la titularisation d'agents non titulaires
1993	Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » (dite loi « Sapin I »).	Crée la Commission de déontologie (aujourd'hui remplacée par la HATVP) chargée de contrôler les départs vers le secteur privé et de prévenir les situations d'incompatibilité avec les fonctions exercées
1991	Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 « portant diverses dispositions relatives à la fonction publique »	Ouvre certains corps de la fonction publique aux ressortissants européens
1984	Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 « portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État »	Déclaire le statut général pour la fonction publique de l'État (« titre II » du statut général) et précise l'organisation, les garanties et la gestion des agents de ce versant

Année	Loi ou ordonnance	Descriptif
1983	Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 « portant droits et obligations des fonctionnaires » (dite loi « Le Pors »)	Refond et réaffirme les principes de la fonction publique de carrière et étend le statut aux trois fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière) autour d'un socle commun de garanties (« titre I » du statut général).
	Loi n° 83-481 du 11 juin 1983 « définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'État et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois »	Réaffirme que les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires et limite le recours aux contractuels
1972	Loi n° 72-594 du 5 juillet 1972 portant « modification des art. 36 (2 ^e) et 37 de l'ordonnance 59244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires »	Introduit le « congé de longue maladie » dans le statut des fonctionnaires
1970	Loi n° 70-523 du 19 juin 1970 « relative à l'exercice de fonctions à mi-temps par les fonctionnaires de l'État »	Introduit le travail à temps partiel pour les fonctionnaires de l'État
1966	Loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 « d'orientation et de programme sur la formation professionnelle »	Crée des Instituts régionaux d'administration (IRA) pour la formation des attachés d'administration de l'État
1946	Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 « relative au statut général des fonctionnaires »	Instaure le premier statut général des fonctionnaires de l'État et pose les bases d'une fonction publique de carrière fondée sur des garanties communes
1945	Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 « relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile »	Crée l'École nationale d'administration (ENA, devenue INSP le 1 ^{er} janvier 2022) afin de démocratiser et d'unifier le recrutement des hauts fonctionnaires de l'État ainsi que la direction de la Fonction publique (future DGAFP), chargée de coordonner la politique statutaire commune

– qu’y échappent, pour des raisons constitutionnelles liées au principe de séparation des pouvoirs à l’égard du Judiciaire et du Législatif : les « **magistrats judiciaires** » ainsi que les « **fonctionnaires des assemblées parlementaires** » (art. L. 6) ;

– que n’en relèvent pas non plus – de manière implicite, mais qui demeure controversée étant donné qu’il s’agit d’une administration de l’Exécutif – les peu nombreux **services de la Présidence de la République** (un peu moins de 1 000 agents).

3 Quel est le nombre d’agents de la fonction publique de l’État ?

► La FPE regroupait, au 31 décembre 2024, environ **2,6 millions d’agents**, ce qui représente un peu moins de 9 % de l’ensemble des emplois en France. En 2024, les trois versants de la fonction publique totalisaient 5,8 millions d’agents, soit 19,8 % de la population active. Parmi eux, la FPE constitue le principal employeur public, avec **44,8 % des effectifs de la fonction publique**. À titre de comparaison, la fonction publique territoriale en comptait 2 millions (34,5 %), tandis que la fonction publique hospitalière en rassemblait 1,2 million (20,7 % – DGAFP-SDESSI, *Stats rapides*, n° 133, mai 2026).

► Depuis les années 1980, les effectifs de la fonction publique de l’État se caractérisent par une relative **stabilité**, autour de 2,5 millions d’agents. Cette phase marque une rupture avec la dynamique antérieure : la croissance continue des décennies précédentes cède la place à une évolution plus modérée, ponctuée de légères fluctuations selon les conjonctures économiques et les choix politiques. Tantôt en légère hausse, tantôt en léger recul, le nombre d’agents tend globalement à se stabiliser (cf. le tableau ci-après) ; cette apparente stabilité semble néanmoins recouvrir une transformation de la structure de l’emploi public : depuis le début des années

2010, la croissance des effectifs repose principalement sur le développement du recours aux agents contractuels, les effectifs de fonctionnaires connaissant, pour leur part, une évolution quasi stationnaire (ex. : + 3,5 %, contre + 0 % pour les fonctionnaires en 2024 – *INSEE Première*, n° 2094, février 2026). Cette tendance s'inscrit dans un contexte de ralentissement de la croissance économique et de réaffirmation des contraintes budgétaires pesant sur l'action publique.

► Ce régime de stabilité succède à une **période de forte expansion, s'étendant de 1880 à 1980**, durant laquelle les effectifs de l'État ont connu une progression quasi ininterrompue. Cette croissance soutenue s'explique par l'élargissement constant des missions de l'État et la diversification de ses domaines d'intervention : instruction publique devenue Éducation nationale, développement des infrastructures ferroviaires, des postes, télégraphes puis téléphones, ou encore des travaux publics, aide sociale... Cette dynamique s'est renforcée après la Seconde Guerre mondiale, portée par les Trente Glorieuses, période durant laquelle les services publics se sont largement développés dans le contexte de l'institutionnalisation croissante de l'État-providence.

L'objectif d'accroissement de la part des femmes dans les primo-nominations à des emplois d'encadrement supérieur de la FPE

Le saviez-vous ?

Concrétisant la disposition constitutionnelle selon laquelle « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes [...] aux responsabilités professionnelles et sociales » (article 1^{er}, alinéa 2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), le statut prévoit – depuis une réforme introduite en 2012 (loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite loi « Sauvadet »), et renforcée à plusieurs reprises depuis (en 2023 notamment) – le **recours au critère du sexe parmi les critères d'accès aux emplois d'encadrement supérieur de la FPE** (article L. 132-5 du CGFP), postes où, de fait, les femmes sont statistiquement sous-représentées. Sur la base de cette possibilité constitutionnelle de déroger au droit individuel à l'égalité ou à la non-discrimination afin de favoriser une plus grande égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux emplois d'encadrement supérieur de l'État, la loi institue implicitement une politique de discrimination positive.

La loi prévoit en effet un « dispositif des nominations équilibrées » (DNE) visant à porter la part de personnes de chaque sexe dans les **primo-nominations** (c'est-à-dire dans le « flux » entrant) à 20 % en 2013 et en 2014, puis à 30 % entre 2015 et 2017 et à 40 % en 2017 (initialement prévu pour 2018) et – depuis le 1^{er} janvier 2026 (loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023) –, à **50 %**. Les administrations ne respectant pas ce quota se voient appliquer une pénalité financière d'un montant de 90 000 euros par nomination manquante (article 3 du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012).

« En 2025, [dans la FPE], sur 5839 emplois concernés par le DNE, 2227 (38,6 %) étaient occupés par des femmes. Il y a eu 2 076 nominations sur ces postes, dont 808 femmes (39 %). Parmi ces nominations, il y a eu 909 primo-nominations, dont 389 femmes (**43 %**) [contre 33 % en 2013]. Tous les ministères ont rempli leur objectif, sauf deux. L'un à une unité près et l'autre à deux unités près »⁽¹⁾.

Par ailleurs, la loi impose – depuis juillet 2023 (loi n° 2023-623 précitée) – une proportion d'au moins **40 % de personnes de chaque sexe dans l'ensemble des emplois occupés** (c'est-à-dire dans le « stock » existant). Les administrations ont un délai de trois ans pour se mettre en conformité. À défaut, elles risqueront une pénalité financière qui peut aller jusqu'à 1 % de la masse salariale et qui sera publiée sur le site internet du ministère de la Fonction publique. Pour tenir compte des situations spécifiques, les administrations encore trop éloignées de l'objectif (moins de 37 % de personnes de même sexe

en moyenne de 2020 à 2022) se voient imposer une première marche de progression de trois points jusqu'en 2027, puis tous les trois ans jusqu'à ce que la cible de 40 % pour le stock d'emplois soit atteinte.

(1) Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), « Chiffres clés du dispositif des nominations équilibrées dans la fonction publique en 2025. Édition 2026 », diese.gouv.fr, 2026, p. 3.

Les différentes administrations employeuses

4 Quelles sont les administrations employeuses de la fonction publique de l'État ?

La FPE est composée de plusieurs types d'administrations employeuses.

► Les services centraux

Situées le plus souvent à Paris, les administrations centrales ministérielles (éducation, finances, agriculture...) sont responsables de la conception et de la coordination des politiques publiques dans leurs domaines respectifs.

► Les services préfectoraux et autres services déconcentrés

Les services déconcentrés sont des administrations de l'État implantées au niveau local (régions, départements) pour y mettre en œuvre les politiques publiques dans les différents territoires :

- *la préfecture*, principal représentant de l'État au niveau local, assure la sécurité et l'ordre public, gère diverses fonctions administratives et de développement local, et coordonne les autres services déconcentrés ;

- *les autres services déconcentrés de l'État* sont essentiellement les administrations ministérielles implantées à l'échelon régional et départemental ; elles prennent, à ce titre, le nom de « directions » (« directions régionales » ou « directions départementales ») : il s'agit, par exemple, des directions

décalage avec leur présence croissante. Dans le dispositif actuel, le contrôle formalisé à l'entrée ne concerne qu'une partie des agents contractuels. La Cour appelle à systématiser la tenue d'un entretien à l'arrivée de l'agent.

Dans la fonction publique de l'État, entre 2020 et 2023, les ministères concernés par l'enquête n'ont en tout et pour tout prononcé que moins de dix décisions d'**incompatibilité**, et, en 2023, seuls 7 % des avis rendus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) étaient défavorables. Ces refus, généralement motivés par des risques pénaux, ne reflèteraient toutefois pas les désistements d'agents ayant renoncé à leur projet professionnel après échange avec leur référent déontologue ou leur employeur. Dans les secteurs les plus exposés aux interactions avec le privé, les agents intégreraient d'eux-mêmes la difficulté d'une mobilité vers ce secteur. En revanche, la majorité des avis rendus par la HATVP sont assortis de réserves : en 2023, 77 % des avis toutes mobilités confondues relevaient de cette catégorie, incluant notamment des interdictions de contact avec l'ancienne administration. La Cour fait observer que ce recours aux réserves permet de préserver l'ouverture du système tout en assurant la prévention des risques déontologiques.

(1) Cour des comptes, *Les Mobilités entre les secteurs public et privé. Un encadrement très inégal selon les fonctions publiques, des ajustements nécessaires*, rapport public thématique, mai 2025.

Pour un résumé, cf. aussi : Frédéric Edel, « Fonction publique : 1^{er} avril-30 juin 2025 », *Chroniques de l'administration publique*, n° 10, 2025/2, 2025, p. 26-28.

Les promotions et avancements

48 Qu'est-ce qu'un avancement d'échelon, de grade et de classe et les autres formes d'avancement ?

L'évolution de carrière dans la FPE repose sur des mécanismes statutaires qui organisent la progression des agents selon des modalités définies par les statuts particuliers.

► Avancement d'échelon

L'avancement d'échelon correspond au passage automatique à l'échelon immédiatement supérieur au sein d'un même

grade. Il intervient de plein droit sur la base d'une durée d'ancienneté déterminée réglementairement (art. L. 522-2 du CGFP). Certains statuts particuliers peuvent toutefois prévoir une modulation fondée sur la valeur professionnelle (art. L. 522-3). L'avancement d'échelon ne modifie pas les fonctions, mais entraîne une évolution du traitement indiciaire.

Exemple : un professeur certifié de classe normale, au tout début de sa carrière, passe de l'échelon 1 (indice majoré – IM – 395) à l'échelon 2 (IM 446) après un an.

► **Avancement de grade**

L'avancement de grade permet d'accéder au grade immédiatement supérieur au sein du même corps (art. L. 522-4). Cette progression résulte d'une sélection opérée soit au choix, sur la base de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience, soit après réussite à un « examen professionnel » lorsque le statut particulier le prévoit.

Exemple : un attaché d'administration de l'État peut être promu au grade d'attaché principal d'administration de l'État.

► **Avancement de classe**

Tous les corps ne comportent pas de classes. Lorsqu'ils en disposent, notamment les corps à grade unique, la division en classes (classe normale et hors-classe, première et deuxième classe) offre une perspective supplémentaire de carrière. Le passage d'une classe à l'autre traduit la reconnaissance de l'expérience et de la valeur professionnelle, avec pour effet une amélioration du traitement. Les conditions d'accès – ancienneté, contingentements éventuels, valeur professionnelle – relèvent strictement des statuts particuliers.

Exemple : un professeur certifié de classe normale peut être promu professeur certifié hors-classe sur la base d'un tableau d'avancement.

► **Avancement par changement de corps : la « promotion interne »**

La « promotion interne » permet d'accéder à un autre corps, de niveau supérieur, par une voie autre que le « concours externe ». Elle repose soit sur un « concours interne », soit

sur un « examen professionnel », soit sur une « *liste d'aptitude établie par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle* » (art. L. 523-1). Les statuts particuliers réservent une proportion des recrutements à cette modalité, qui constitue une voie d'avancement interne permettant la reconnaissance des parcours.

Exemple : un secrétaire administratif des administrations de l'État peut être promu dans le corps des attachés d'administration de l'État.

Exemple d'avancement de grade du corps des chargés d'études documentaires

Cet exemple est valable pour les deux corps des chargés d'études documentaires : le corps interministériel des chargés d'études documentaires et le corps des chargés d'études documentaires des ministères chargés de la culture et de l'éducation nationale.

