

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. Elle regroupe 5,67 millions d'agents publics qui travaillent dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2020. 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.

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),

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 25/06/2024)

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 25/06/2024)

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.

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. L'entrée en vigueur des autres dispositions est échelonnée jusqu'à début 2022 à travers des textes applicatifs (décrets).

³ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000465739&categorieLien=cid> (consulté le 25/06/2024)

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038889182/2023-07-20/> (consulté le 25/06/2024)

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

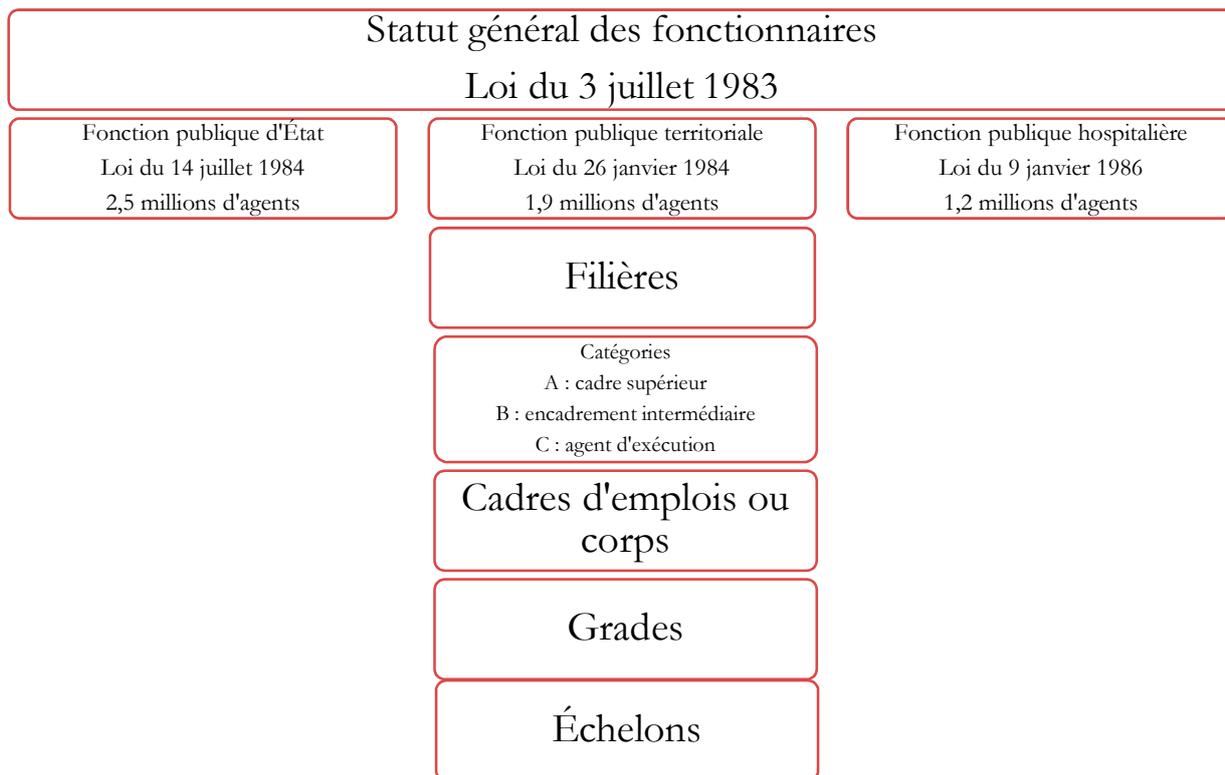
Le passage d'une catégorie à une autre est possible par promotion interne ou concours.

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

Dans l'accès aux emplois publics, l'égalité des sexes et la non-discrimination en raison de la race, des opinions politiques, syndicales, philosophiques et religieuses sont garanties.

Les principaux droits des fonctionnaires sont les suivants :

- Liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse
- Droit de grève
- Droit syndical
- Droit à la formation permanente
- Droit de participation
- Droit à une rémunération après service fait
- Droit à la protection : les fonctionnaires et les agents non titulaires ont droit à une protection et le cas échéant à une réparation lorsqu'ils ont fait l'objet, à l'occasion de leurs fonctions, de menaces, d'outrages, de voies de fait, d'injures ou de diffamations. Ils ont droit à une protection, dans certaines circonstances, en cas de poursuites pénales et civiles engagées par un tiers pour faute de service.

Les principales obligations des fonctionnaires sont les suivantes :

- **Secret professionnel** (Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 26) : Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. Les fonctionnaires sont donc tenus au secret professionnel visé par le code pénal en tant que dépositaires de renseignements concernant ou intéressant des particuliers à moins que les nécessités du service ou des obligations légales ne leur imposent la communication des informations dont ils ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction.
- **Obligation de discrétion professionnelle** (Loi n° 83.634 du 13 juillet 1983, article 26) : *"Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent."*
- **Obligation d'information au public** (Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 27). *"Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'article 26 loi du 13/07/83"*.
- **Obligation d'effectuer les tâches confiées** (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 28) : *"Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés."*
- **Obligation d'obéissance hiérarchique** (Loi n°83.634 du 13 juillet 1983, article 28) : Le fonctionnaire *"doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public."* Le refus d'obéissance équivaut à une faute professionnelle. La subordination hiérarchique impose également de se soumettre au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure compétente et de faire preuve de loyauté dans l'exercice de ses fonctions. Le devoir d'obéissance impose enfin au fonctionnaire de respecter les lois et règlements de toute nature.
- **Obligation de réserve** : Le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. La portée de cette obligation est appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique sous contrôle du juge administratif. L'obligation de réserve est une construction jurisprudentielle complexe qui varie d'intensité en fonction de critères divers (place du fonctionnaire dans la hiérarchie, circonstances dans lesquelles il s'est exprimé, modalités et formes de cette expression). Les fonctionnaires investis d'un mandat politique ou de responsabilités syndicales disposent d'une plus grande liberté d'expression.

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'emplois 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 n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique modifie le périmètre d'action des CAP qui ne se prononcent plus sur la gestion individuelle des carrières (article 10 de la loi).

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.

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 25/06/2024)

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 ;
- 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. Cette rupture est possible depuis le 1er janvier 2020 et ce, jusqu'au 31 décembre 2025. Une rupture conventionnelle ne peut pas être signée par les fonctionnaires stagiaires, les fonctionnaires ayant atteint l'âge d'ouverture du droit

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 25/06/2024)

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. 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.

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** : accordé sur demande au père ou à la mère pour élever un enfant de moins de trois ans. Dans cette position, les droits à la retraite du

⁷ Pour plus d'informations, voir <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12413> (consulté le 25/06/2024)

fonctionnaire sont pris en compte, ainsi que ses droits à l'avancement d'échelon, réduits de moitié⁸.

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 dérogations⁹. 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 rénovée 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 est une vaste réforme. Ses objectifs s'inscrivent dans le programme "Action publique 2022", qui vise à accélérer la transformation du service public. Le texte, largement enrichi au cours de la discussion parlementaire, compte 95 articles, contre 36 initialement. Il modifie le cadre et les

⁸ Entré en vigueur le 1er octobre 2012, le décret n° 2012-1061 du 18 septembre 2012 modifie les règles applicables en matière de congé parental pour les fonctionnaires et les agents non titulaires des trois fonctions publiques. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026382724> (consulté le 25/06/2024)

⁹ 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 25/06/2024)

pratiques du dialogue social dans la fonction publique, élargit le recours aux contractuels. Il traite également de la mobilité et des transitions professionnelles des agents. Il renforce l'exemplarité des administrations en matière de déontologie et d'égalité professionnelle. Il revoit le cadre de gestion des ressources humaines. Certaines des mesures mises en place sont inspirées du droit privé, comme le comité social, le contrat de projet, la prime de précarité pour les contrats courts ou encore la rupture conventionnelle. Plusieurs décrets d'application et diverses ordonnances précisent et complètent cette réforme.

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_publicue.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_publicue/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 25/06/2024)