

# FONCTION PUBLIQUE

Jean-Claude ZARKA

en poche

6<sup>e</sup> édition 2021-2022

Intègre l'ordonnance  
du 17 février 2021  
relative à la négociation  
et aux accords collectifs  
dans la fonction publique

- Les différentes fonctions publiques
- Les conditions d'accès et le déroulement de carrière
- Les obligations professionnelles et les droits des fonctionnaires
- Le régime disciplinaire et la responsabilité des fonctionnaires

## Du même auteur, dans la même collection :

- Fonction publique, 2021-2022.
- Institutions de l'Union européenne, 2021-2022.
- Collectivités territoriales, 2021-2022.
- Droit public, 2021-2022.
- Institutions administratives, 2021-2022.
- Union européenne, 2021-2022.
- Finances publiques, 2021-2022.
- Constitutions de la France, 2020.
- Traités européens, 2020.
- Fiscalité locale, 2020.

**Jean-Claude Zarka** est Maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'Université Toulouse 1 Capitole.

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)



© 2021, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
978-2-297-13502-3  
ISSN 1962-6428

# FONCTION PUBLIQUE

Jean-Claude ZARKA

*en poche*

6<sup>e</sup> édition 2021-2022

Intègre l'ordonnance  
du 17 février 2021  
relative à la négociation  
et aux accords collectifs  
dans la fonction publique



# Sommaire

1	Les différentes catégories d'agent de l'administration ...	5
2	Les différentes fonctions publiques .....	7
3	L'organisation statutaire de la fonction publique .....	11
4	L'administration de la fonction publique .....	14
5	L'entrée dans la fonction publique .....	18
6	La carrière du fonctionnaire .....	23
7	Les droits des fonctionnaires .....	28
8	Les obligations des fonctionnaires .....	34
9	Le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires .....	39
10	La responsabilité du fonctionnaire .....	45

# Présentation

Cet ouvrage a pour ambition de **présenter de façon synthétique et pratique la fonction publique** qui est au service de l'intérêt général et qui apparaît en France comme l'héritière de plusieurs siècles d'histoire. « C'est avec la période consulaire que naît la fonction publique telle que nous la concevons aujourd'hui » (Jean Tulard).

La Fonction publique emploie plus de **5 millions d'agents** et regroupe **trois grandes fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière)** auxquelles s'ajoute la **fonction publique de la ville de Paris**.

Elle a évolué et fait régulièrement l'objet de modifications. Depuis le début des années 2000, de nombreuses lois ont été adoptées en vue de la moderniser : loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 qui a introduit le dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, loi du 12 mars 2012 visant à résorber l'emploi précaire dans la fonction publique, loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cette loi vise à transformer la fonction publique en procédant à la modernisation du statut des fonctionnaires.

Ce livre présente les différentes fonctions publiques (y compris les fonctions publiques européenne et internationale) et les **organes spécifiques** dont elles disposent. Il décrit les **conditions d'accès** à la fonction publique et le **déroulement de la carrière** des fonctionnaires. Il étudie les **obligations professionnelles** auxquelles sont soumis ces derniers et les **droits** dont ils bénéficient. Ces droits et obligations fondent d'ailleurs la spécificité de leur statut qui est basé sur le système de la carrière.

**Le régime disciplinaire** applicable aux fonctionnaires et la question de leur **responsabilité** sont également exposés ainsi que les propositions de réformes dont a fait l'objet la fonction publique ces dernières années.

Cet ouvrage de **10 fiches thématiques** s'adresse aux étudiants en licence et master (Droit, AES, IEP), ainsi qu'aux candidats aux concours administratifs d'accès aux fonctions publiques. Plus généralement, il intéressera tout lecteur qui souhaite avoir une vue globale de la fonction publique.

Cette nouvelle édition intègre l'ordonnance du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique et l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

# LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'AGENT DE L'ADMINISTRATION

Il convient de distinguer les agents contractuels des agents statutaires, dont les conditions de recrutement et de rémunération sont déterminées dans le cadre d'un statut général.

## LES AGENTS CONTRACTUELS

Dans son arrêt *Berkani* rendu le 25 mars 1996, le Tribunal des conflits a jugé que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi », et que les contentieux concernant ces agents relèvent du juge administratif.

En revanche, les agents travaillant pour le compte des services publics industriels et commerciaux relèvent en principe du droit privé, à l'exception de l'agent placé à la tête du service et de l'agent comptable s'il a la qualité de comptable public.

Par ailleurs, le Tribunal des conflits a précisé que le principe posé par l'arrêt *Berkani* ne s'appliquait pas aux « contrats de droit privé par détermination de la loi » (*T. confl.*, 22 mai 2006, *Préfet des Bouches du Rhône*).

Le législateur peut décider que des personnels contractuels travaillant pour le compte de personnes publiques feront l'objet de contrats de travail de droit privé (p. ex. : contrats d'accompagnement dans l'emploi). Il peut également décider de qualifier d'agents publics des agents non statutaires travaillant pour le compte de personnes privées ; ce fut le cas de *France Télécom* et de *La Poste*.

Les garanties reconnues aux personnels non titulaires ont été notamment améliorées avec la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 transposant la directive européenne 1999/70/CE du 28 juin 1999 prévoyant la transformation, passé 6 ans, des CDD en CDI.

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite loi *Sauvadet*, a organisé un plan de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique.

Les dispositions de cette loi ont été prolongées jusqu'en mars 2018 par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui étend aux agents contractuels l'essentiel des droits et obligations des fonctionnaires.

L'ordonnance du 13 avril 2017 a prolongé jusqu'en 2020 le dispositif *Sauvadet* d'accès à l'emploi titulaire ouvert aux agents contractuels des établissements publics.

Enfin, afin d'améliorer les perspectives de carrière des contractuels, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 instaure la portabilité du CDI entre les 3 fonctions publiques. Elle vient généraliser le dispositif de portabilité du CDI qui a été introduit par la loi « *Sauvadet* » du 12 mars 2012 au sein de chaque fonction publique.

## ■ LES AGENTS STATUTAIRES

Il existe plusieurs catégories d'agents statutaires.

### ■ Les fonctionnaires

Ce sont des **agents nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade**. Leur situation n'est jamais de nature contractuelle, ce qui les distingue des agents non titulaires. Étant vis-à-vis de l'administration dans une « **situation légale et réglementaire** », ils ne peuvent invoquer aucun droit acquis au maintien du contenu des dispositions statutaires qui leur sont applicables, et qui peuvent être modifiées à tout moment.

### ■ Les auxiliaires

Ces **agents publics non titulaires** sont **recrutés par un acte administratif unilatéral et disposent d'un « quasi-statut »**, ce qui les distingue des agents contractuels. Les auxiliaires bénéficient de garanties professionnelles, telles que le droit à communication du dossier en cas de licenciement. À la différence des agents titulaires, ils ne bénéficient pas d'une stabilité de l'emploi ; ils sont nommés pour une durée déterminée.

### ■ Les stagiaires

Ces **agents publics recrutés à la suite d'un concours** ont vocation à être titularisés et à devenir fonctionnaires. Plus précisément, ils visent à être titularisés après une période probatoire de stage ou une période de formation dans une école spécialisée (IRA...) ; cette période est déterminée par le statut particulier du corps ou du cadre d'emplois dans lequel ils ont été recrutés. La titularisation peut toutefois être refusée par l'administration, notamment en cas d'insuffisance professionnelle.

Les stagiaires perçoivent une rémunération dès leur nomination et bénéficient de certains droits, comme le droit au congé postnatal (D. n° 80-787, 30 sept. 1980).



# LES DIFFÉRENTES FONCTIONS PUBLIQUES

Au 31 décembre 2019, la fonction publique employait 5,66 millions de salariés. « En 2019, l'emploi a augmenté dans les 3 versants de la fonction publique en dépit de la poursuite de la baisse du nombre de contrats aidés » (INSEE, déc. 2020).

## LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

Il existe en France trois grandes fonctions publiques.

<b>Décret n° 94-874 du 7 octobre 1994</b>	Fonction publique d'État
<b>Décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992</b>	Fonction publique territoriale
<b>Décret n° 97-487 du 12 mai 1997</b>	Fonction publique hospitalière

### La fonction publique d'État (FPE)

Elle représente 46 % des effectifs de la fonction publique. Ses agents travaillent au sein des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État (préfectures, rectorats...).

Créé en 2006 et actualisé en 2010, le Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) présente 261 métiers (contre 236 en 2006) qui sont répartis au sein de 26 domaines fonctionnels.

L'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, qui a été engagée en 2007 dans le cadre de la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP), a permis la suppression de 150 000 postes de fonctionnaires entre 2007 et 2012 (soit une réduction de 7 % des effectifs de la FPE).

En 2019, après 2 années de quasi-stabilité, les effectifs ont légèrement augmenté (+ 0,2 %) dans la FPE.

### La fonction publique territoriale (FPT)

Elle compte près de 1,8 million d'agents et représente plus du tiers de l'ensemble des fonctionnaires. Après 3 années de baisse, « l'emploi y compris contrats aidés (a augmenté) de 0,5 % en 2019 (dans la FPT), soit une progression un peu supérieure à l'ensemble de la fonction publique » (INSEE, déc. 2020).

Créée par la loi du 26 janvier 1984, la FPT apparaît comme la conséquence du processus de décentralisation engagé à partir de 1982. Elle regroupe les personnels :

- des collectivités territoriales (communes, départements, régions) ;
- des structures intercommunales (communautés d'agglomérations, communautés de communes...) ;
- des établissements publics locaux (offices HLM...).

La FPT présente au moins **deux spécificités** : trois-quarts de ses agents relèvent de la catégorie C et près d'un agent territorial sur cinq est un agent contractuel (Sénat, Rapport d'information n° 572, 13 juin 2018, sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale).

La FPT comprend 280 métiers qui sont regroupés dans le répertoire des métiers territoriaux. Elle est organisée en plusieurs filières correspondant à différents secteurs d'activité (administrative, technique, médico-sociale, animation, culturelle, sportive, sapeur-pompier professionnel, police municipale). La filière administrative compte quatre cadres d'emplois (administrateurs territoriaux, attachés territoriaux, rédacteurs territoriaux, adjoints administratifs territoriaux).

Selon l'ancien président de la Cour des comptes Didier Migaud, de 2009 à 2013, « les effectifs des collectivités territoriales ont augmenté de 1,3 % par an en moyenne alors même qu'aucun transfert de compétence n'est intervenu sur cette période ». La Cour des comptes, qui avait jugé « préoccupante » l'évolution des dépenses des collectivités dans son rapport annuel de juin 2014, a notamment préconisé une baisse des recrutements des fonctionnaires.

La FPT a longtemps été considérée comme « subsidiaire » ou « inférieure » à la fonction publique de l'État. Elle « constitue aujourd'hui un **maillon indispensable de l'organisation décentralisée de la République** », en particulier pour la **gestion des services publics de proximité** (v. Sénat, rapp. inf. n° 572, 13 juin 2018, sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale).

## ■ La fonction publique hospitalière (FPH)

Créée par la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, elle est la plus jeune des trois fonctions publiques et emploie un peu plus d'un million d'agents. Ces derniers travaillent dans :

- les hôpitaux publics ;
- les maisons de retraite publiques ;
- les établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ;
- les établissements publics pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés ;
- les centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou à caractère public.

Les personnels de la FPH interviennent dans différentes filières (soignante, de rééducation, médico-technique, administrative, technique et ouvrière, socio-éducative). La filière soignante représente environ 70 % des effectifs.

Le personnel médical (médecins, biologistes, pharmaciens et odontologistes), qui dispose d'un statut spécifique, ne relève pas de la FPH. Notons que l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) fait partie de cette dernière.