

DECOUVERTE  
DE LA **VIE**  
PUBLIQUE

5<sup>e</sup> édition

# Fonction publique territoriale

## Le statut en bref

Frédéric Espinasse

En  
**+ de 80**  
Questions  
réponses

# Sommaire

## CHAPITRE 1

<b>Présentation de la fonction publique territoriale</b> .....	7
<b>Considérations générales</b> .....	7
<b>L'organisation de la FPT</b> .....	16
<b>Les institutions et organes de la FPT</b> .....	19

## CHAPITRE 2

<b>L'accès à la fonction publique territoriale</b> .....	35
<b>Les conditions d'accès générales et particulières</b> .....	35
<b>La sélection des candidats</b> .....	39
<b>Le recrutement et le stage</b> .....	48

## CHAPITRE 3

<b>La carrière dans la fonction publique territoriale</b> .....	55
<b>Considérations générales</b> .....	55
<b>L'avancement de grade</b> .....	58
<b>La promotion interne</b> .....	63

## CHAPITRE 4

<b>La rémunération</b> .....	67
<b>Considérations générales</b> .....	67
<b>Les éléments de la rémunération</b> .....	69

## CHAPITRE 5

<b>Le droit à la formation professionnelle</b> .....	79
<b>Considérations générales</b> .....	79
<b>Modalités pratiques</b> .....	81

CHAPITRE 6

<b>Les obligations, la déontologie et les garanties</b> .....	89
<b>Les obligations et la déontologie</b> .....	89
<b>Les garanties dont bénéficient les agents</b> .....	101

CHAPITRE 7

<b>Le temps de travail et les congés</b> .....	109
<b>Le temps de travail</b> .....	109
<b>Les congés</b> .....	116

CHAPITRE 8

<b>La mobilité des fonctionnaires territoriaux</b> .....	123
<b>Changer d'emploi dans une même collectivité</b> .....	123
<b>Changer d'employeur au sein de la FPT</b> .....	128
<b>Changer de fonction publique</b> .....	133
<b>Travailler hors de la fonction publique tout en conservant la qualité de fonctionnaire</b> .....	134

CHAPITRE 9

<b>La fin des fonctions</b> .....	139
<b>Le départ à la retraite</b> .....	139
<b>Les autres types de cessation de fonctions</b> .....	144

CHAPITRE 10

<b>Les agents publics contractuels</b> .....	153
<b>Règles générales en matière de recrutement</b> .....	153
<b>Questions statutaires particulières</b> .....	160

ANNEXE

<b>Liens utiles</b> .....	165
---------------------------	-----

<b>Table des matières</b> .....	167
---------------------------------	-----

## CHAPITRE 1

# Présentation de la fonction publique territoriale

### Considérations générales

#### ① Qui sont les employeurs de la fonction publique territoriale ?

La fonction publique territoriale (FPT) est l'un des trois versants de la fonction publique. La fonction publique de l'État (FPE) et la fonction publique hospitalière (FPH) en constituent les deux autres.

La FPT regroupe le personnel qui travaille :

- **dans les collectivités territoriales** : communes, départements et régions ;
- **dans les établissements publics à caractère administratif liés à ces collectivités**. Ces établissements sont très divers.
  - ▶ Soit ils sont rattachés à une collectivité déterminée. Pour une commune, ce sera, par exemple, le cas d'un centre communal d'action sociale ou d'une caisse des écoles.
  - ▶ Soit ils ont été créés pour assurer une coopération entre certaines collectivités : établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI (syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, métropoles), ententes interdépartementales, interrégionales, syndicats mixtes...

Sont aussi employeurs de la FPT, notamment :

- les **services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, qui emploient les sapeurs-pompiers professionnels, à l'exception de ceux ayant la qualité de militaires (Brigade de sapeurs-pompiers de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et Bataillon de marins-pompiers de Marseille) ;
- les **offices publics de l'habitat (OPH)** pour une partie de leur personnel, à savoir celui ayant conservé la qualité de fonctionnaire et, le cas échéant, d'agent contractuel de droit public, lors de la transformation des offices publics HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (Opac) en OPH, par l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 ;
- les caisses de crédit municipal ;
- les **établissements publics créés spécifiquement** pour la mise en œuvre du statut de la FPT (Centre national de la FPT et centres départementaux et interdépartementaux de gestion).

► Il est important de préciser que le personnel exerçant dans certaines structures sociales et médico-sociales relevant des collectivités territoriales n'est pas placé dans le champ de la FPT mais dans celui de la FPH. Il s'agit des établissements et services (par exemple ceux relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance) visés à l'article L. 5 du Code général de la fonction publique (CGFP), relatif au champ d'application de la FPH.

► Le cas particulier de Paris

Le personnel de la Ville de Paris, collectivité unique à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, est bien compris dans le champ de la FPT mais fait l'objet d'un régime fortement dérogatoire qui ne sera pas présenté dans cet ouvrage.

## La fonction publique territoriale en chiffres

Au 31 décembre 2023, la FPT représente **près de 2 millions** d'agents, soit environ un tiers des effectifs de l'ensemble des trois fonctions publiques.

Les communes et établissements publics communaux et intercommunaux emploient 1 557 900 agents (environ 77 % des effectifs de la FPT, bénéficiaires de contrats aidés inclus), les départements et établissements publics départementaux 360 300 (18 %) et les régions 99 600 (5 % – source : *Insee Première*, n° 2052, 27 mai 2025).

Entre 2011 et 2021, **les effectifs de la FPT ont progressé de 5,5 %**. Cette croissance « s'explique principalement par le développement de l'intercommunalité, qui n'a pas été compensé par une baisse équivalente des effectifs des communes » (Cour des comptes, *Les Finances publiques locales 2024*, fascicule 2, octobre 2024, p. 63).

On notera également (source : *Insee Première*, *op. cit.*) :

- que le taux de **féménisation** dans la FPT (61,5 % en 2023) est légèrement inférieur à la moyenne des trois fonctions publiques (63,5 %);
- qu'il s'agit de la fonction publique comptant la proportion la plus importante d'**agents âgés** de 50 ans ou plus (43,9 % en 2023 contre 37,2 % pour l'ensemble des trois versants);
- que les agents de **catégorie C** prédominent largement (70,9 % en 2023, contre 38,5 % en moyenne pour les trois fonctions publiques);
- un recours accru des collectivités territoriales aux emplois **contractuels**, dont la proportion est passée en moyenne de 18,9 % de leurs effectifs totaux en 2016 à 25,3 % en 2023.

## 2 De quand la fonction publique territoriale date-t-elle ?

- La FPT, dans sa forme actuelle, est **liée à la politique de décentralisation du début des années 1980**. Elle trouve son origine dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

## CHAPITRE 2

# L'accès à la fonction publique territoriale

### Les conditions d'accès générales et particulières

#### 12 Quelles conditions générales doivent être remplies ?

**Cinq conditions générales** doivent être satisfaites pour avoir la qualité de fonctionnaire (art. L. 321-1 du CGFP). Ces conditions sont communes aux trois fonctions publiques.

► La nationalité

Le candidat à la fonction publique territoriale doit posséder la nationalité française, ou être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Les ressortissants européens peuvent accéder à l'ensemble des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Ils ne peuvent toutefois pas occuper des emplois dont les attributions :

- ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ;
- ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice des prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques.

Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'apprécier, au cas par cas, si l'emploi est accessible à un ressortissant européen.

Cette condition de nationalité n'est en revanche pas applicable aux personnes recrutées en qualité d'agent contractuel (*cf. le chapitre 10*), qui peuvent donc notamment posséder

une nationalité étrangère extra-européenne, sous réserve bien sûr d'être en règle vis-à-vis de la législation relative à l'immigration.

Un cas particulier doit être signalé : celui des emplois de la police municipale, qui ne peuvent être occupés que par des personnes justifiant de la nationalité française et ayant la qualité de fonctionnaire, en application des articles L. 511-2 et R. 515-4 du Code de la sécurité intérieure (*cf.* aussi le décret n° 2023-95 du 15 février 2023).

► La jouissance des droits civiques

Les droits civiques regroupent notamment le droit de vote, l'éligibilité, le droit d'être juré, le droit d'être expert ou témoin devant une juridiction. La jouissance de ces droits est attestée par le bulletin n° 2 du casier judiciaire.

S'agissant des ressortissants européens, cette exigence s'entend de la jouissance des droits civiques dans l'État dont ils sont ressortissants.

► L'absence de mention au casier judiciaire incompatible avec l'exercice des fonctions

Le bulletin n° 2 du casier judiciaire du candidat ne doit pas comporter de mentions incompatibles avec les fonctions à exercer. La compatibilité des éventuelles mentions relève de l'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

► La position régulière au regard du service national

Cette exigence s'apprécie de manière distincte suivant l'âge du candidat, car l'appartenance à telle ou telle tranche d'âge s'accompagne d'obligations différentes :

- pour les hommes français nés jusqu'au 31 décembre 1978 : il convient d'avoir satisfait aux obligations du service national actif ou d'avoir été ajourné, exempté ou dispensé dans les conditions prévues par le Code du service national ;
- pour les hommes nés après le 31 décembre 1978 et les femmes nées après le 31 décembre 1982 : il faut avoir satisfait à l'obligation de recensement et avoir participé, entre la date de son recensement et son 18<sup>e</sup> anniversaire, à la Journée défense et citoyenneté, sauf en cas d'empêchement majeur.

De la même façon, les ressortissants européens doivent être en position régulière au regard des obligations de service national de l'État dont ils sont ressortissants.

► Un état de santé compatible avec les fonctions exercées

Certains statuts de cadres d'emplois peuvent exiger que les candidats remplissent des conditions de santé particulières, en raison des risques que les fonctions rattachées comportent et des sujétions qu'elles impliquent. Les statuts particuliers des cadres d'emplois concernés fixent alors les règles générales suivant lesquelles ces conditions sont appréciées.

---

### 13 Existe-t-il d'autres conditions particulières ?

D'autres conditions peuvent venir compléter les conditions générales de recrutement. Ces conditions, prévues par les statuts particuliers des cadres d'emplois, sont relatives à l'âge et aux diplômes ou titres.

► La condition d'âge

L'**âge minimum** général de recrutement dans la fonction publique territoriale est de 16 ans, âge de fin de la scolarité obligatoire.

Les statuts particuliers peuvent toutefois prévoir un âge minimum supérieur. Tel est le cas, par exemple, de ceux des cadres d'emplois des agents de police municipale et des gardes champêtres, pour lesquels les candidats doivent avoir atteint au moins l'âge de 18 ans.

Les conditions d'**âge maximum** ont été progressivement supprimées pour l'accès à la fonction publique. En pratique, dans la fonction publique territoriale, plus aucun statut particulier ne prévoit un tel âge maximum.

En revanche, si sa situation antérieure lui permet de bénéficier d'une **reprise de services**, il est classé à un échelon supérieur et a droit, en conséquence, à un traitement plus élevé.

► Outre le traitement, le fonctionnaire stagiaire peut bénéficier, à l'instar des fonctionnaires titulaires, des **autres éléments de rémunération** énumérés par l'article L. 712-1 du CGFP, à savoir l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, ainsi que les primes et indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Lorsque les fonctions exercées y ouvrent droit, il peut aussi se voir attribuer une nouvelle bonification indiciaire (*cf. le chapitre 4*).

#### Les principaux services antérieurs pris en compte pour le classement des agents

Le saviez-vous ?

- Services de fonctionnaire
- Services d'agent public contractuel
- Services de militaire
- Services accomplis sous un régime de droit privé
- Services accomplis dans une administration ou un organisme d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen
- Services accomplis auprès d'une organisation internationale intergouvernementale

Les conditions et modalités de la prise en compte de ces services varient selon le cadre d'emplois et la catégorie hiérarchique.

### 23 Qu'est-ce que la formation d'intégration ?

► Tous les fonctionnaires territoriaux stagiaires doivent accomplir une formation d'intégration (art. L. 422-28 du CGFP et décret n° 2008-512 du 29 mai 2008), à l'exception :

- de ceux appartenant à des cadres d'emplois de catégorie A prévoyant une formation initiale d'application en qualité d'élève du CNFPT ;

## Les éléments de la rémunération

### 35 De quels éléments la rémunération est-elle constituée ?

L'article L. 712-1 du CGFP fixe les éléments de rémunération auxquels les fonctionnaires ont droit, après service fait. Il distingue :

- le traitement ;
- l'indemnité de résidence ;
- le supplément familial de traitement ;
- les primes et indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

► Parmi ces éléments, les trois premiers présentent un **caractère obligatoire**. Leur versement s'impose donc à l'administration lorsque les conditions de leur perception sont remplies. Leur montant est déterminé en fonction de la situation du fonctionnaire et des barèmes imposés par la réglementation, sans aucune marge de manœuvre laissée à l'administration.

Peut s'ajouter à ces éléments, également à titre obligatoire, la **nouvelle bonification indiciaire (NBI)**, lorsque l'agent exerce des fonctions y ouvrant droit (responsabilité ou technicité particulière).

► En revanche, le régime indemnitaire a un **caractère accessoire et facultatif**.

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, consacré par l'article 72 de la Constitution, le CGFP laisse toute latitude aux employeurs locaux pour instituer ou non un tel régime. Lorsqu'ils en prévoient un, ils disposent d'une importante marge d'appréciation pour en définir le contenu et le montant. Le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux repose donc pour une large part sur des décisions locales, ce qui aboutit à des différences de situations parfois importantes entre collectivités.

► On indiquera que des **avantages en nature** (logement de fonction, véhicule de fonction...), qui ne seront pas présentés

ici, peuvent aussi compléter la rémunération, sur décision des organes délibérants et dans certaines limites.

### 36 Quels sont les éléments obligatoires de la rémunération ?

#### ► Le traitement indiciaire

Il dépend de la catégorie hiérarchique, du cadre d'emplois, du grade et de l'échelon. Un texte réglementaire définit l'échelonnement indiciaire de chaque grade et attribue un indice brut à chaque échelon. À chaque indice brut (indice dit « de carrière ») correspond un indice majoré, servant au calcul du traitement.

Le traitement indiciaire brut est calculé en multipliant l'indice majoré par la « valeur du point d'indice ». Cette valeur est fixée par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985. Le barème des traitements culmine à l'indice brut 1027, auquel correspond l'indice majoré 835. Au-delà, sont prévus des traitements « hors échelle » dont le montant n'est pas déterminé par référence à des indices bruts et majorés, mais en fonction du groupe auquel appartient le fonctionnaire, chaque groupe étant identifié par une lettre (de A à G, par ordre croissant), et à l'intérieur du groupe, du chevron de classement (chaque groupe comportant un, deux ou trois chevrons). Le montant du traitement hors échelle correspondant à chaque groupe et à chaque chevron est fixé directement en euros par l'article 6 du décret du 24 octobre 1985.

Un principe général du droit consacré par le Conseil d'État (décision du 23 avril 1982, n° 36851) interdit aux employeurs publics de verser à leurs agents une rémunération inférieure à la valeur du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). Lorsque les agents publics perçoivent un traitement indiciaire inférieur en application des règles de calcul indiquées ci-dessus, c'est malgré tout le cas : ils bénéficient d'une **indemnité différentielle** non soumise à retenue pour pension.

services départementaux d'action sociale. Les catégories de bénéficiaires et les conditions d'octroi sont précisées par le décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020. Le CTI est versé mensuellement, à hauteur d'un montant correspondant à 49 points d'indice majoré, soit 241,22 euros bruts sur la base de la valeur du point d'indice en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Le montant du CTI est exclu de l'assiette de tout autre élément de rémunération calculé en proportion ou en pourcentage du traitement indiciaire. Il ouvre droit en revanche à un supplément de pension de retraite. Une indemnité équivalente est versée aux agents contractuels territoriaux exerçant des fonctions analogues dans les mêmes services.

### Exemple de calcul du traitement indiciaire

Le saviez-vous ?

Soit un animateur territorial principal de 2<sup>e</sup> classe situé au 3<sup>e</sup> échelon. Sachant que cet échelon est affecté de l'indice brut 429, qui correspond à l'indice majoré 384 et que la valeur annuelle du point d'indice (depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023) s'élève à 59,0734 €, le calcul s'effectue de la façon suivante (montants bruts) :

- traitement annuel :  $59,0734 \times 384 = 22\,684,18$  € ;
- traitement mensuel :  $22\,684,18 \div 12 = 1\,890,35$  €.

### Montant du supplément familial de traitement en fonction du nombre d'enfants à charge au 1<sup>er</sup> janvier 2025

<i>Nombre d'enfants à charge</i>	<i>Élément fixe mensuel (en euros)</i>	<i>Élément proportionnel au traitement brut (en %)</i>
Un enfant	2,29	-
Deux enfants	10,67	3
Trois enfants	15,24	8
Par enfant au-delà du troisième	4,57	6