INSTITUT Montaigne

FONCTION PUBLIQUE

Moderniser pour mieux servir



METTRE EN ŒUVRE

les REPÈRES de MONTAIGNE

Les attentes des Français envers leurs services publics sont fortes. Pourtant, la fonction publique est confrontée à un manque d'attractivité, des rigidités d'organisation et des contraintes budgétaires qui fragilisent sa capacité à y répondre.

Comment la moderniser et lui permettre de mieux assurer ses missions ?

les REPÈRES de MONTAIGNE

FONCTION PUBLIQUE

La fonction publique engage la capacité de l'État à remplir efficacement ses missions premières (ordre public et fiscalité) et à assurer ses choix de société (éducation, santé...). Elle dépasse les seuls enjeux d'effectifs ou de statut, où se concentre le débat.

Lorsque l'État n'assure plus efficacement la qualité du service public promis, c'est la confiance des citoyens dans les institutions qui est remise en cause.

Définition



La fonction publique rassemble les agents au service de l'État et des citoyens. Près d'un salarié sur cinq travaille dans l'une des trois fonctions publiques :

- 2,5 millions d'agents relèvent de la fonction publique de l'État. Ils exercent dans les ministères, les préfectures, les rectorats ou des établissements publics comme les universités, France Travail ou le CNRS ;
- 1,9 million d'agents travaillent dans la fonction publique territoriale, au sein des communes, intercommunalités, départements, régions et de leurs établissements (crèches, bibliothèques, voirie, services sociaux...) ;
- 1,2 million d'agents exercent dans la fonction publique hospitalière, au sein des hôpitaux publics, des EHPAD et des établissements publics sociaux et médico-sociaux.

Cette note fait partie d'une collection de 25 notes thématiques publiées par l'Institut Montaigne pour l'élection présidentielle 2027 :

Les repères de Montaigne 25 recommandations pour la France

L'Institut Montaigne traite ici une vingtaine de thèmes interdépendants jugés cruciaux. Ils s'organisent autour des 4 ambitions qui doivent animer une campagne présidentielle :

- **Protéger la nation**
- **Créer de la richesse pour tous**
- **Garantir le vivre ensemble**
- **Mettre en œuvre efficacement les politiques publiques**

Par souci de priorisation, certains thèmes ne font pas l'objet de note dédiée malgré leur importance (culture, sport, politique de la ville, transports, etc.).



SE PROTÉGER

SÉCURITÉ NATIONALE
Protéger nos intérêts vitaux

SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE
Renforcer notre résilience

DÉFENSE NATIONALE
Faire face aux nouvelles menaces

POLITIQUE ÉTRANGÈRE
Assurer la crédibilité et le rayonnement de la France

FRANCE-EUROPE
Développer nos intérêts communs

SÉCURITÉ INTÉRIEURE
Garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire

JUSTICE
Réconcilier les Français avec leur justice



CRÉER DE LA RICHESSE

COMPÉTITIVITÉ
Combattre à armes égales

TRAVAIL ET POUVOIR D'ACHAT
Vivre mieux de son travail

INNOVATION ET TECHNOLOGIES
S'adapter en continu

ÉDUCATION
Une école qui instruit et émancipe

ÉNERGIE
Produire une énergie compétitive, souveraine et durable

AGRICULTURE
Relancer notre modèle agricole



VIVRE ENSEMBLE

ACCÈS AUX SOINS
Être bien soigné partout en France

RETRAITE
Garantir un système équitable et pérenne

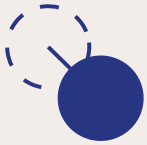
LOGEMENT
Rendre le logement accessible

POLITIQUE FAMILIALE
Répondre aux nouvelles réalités

PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉS
Agir pour les plus fragiles

IMMIGRATION ET INTÉGRATION
Piloter, intégrer et apaiser

ENVIRONNEMENT ET CLIMAT
Faire de la transition écologique une force



METTRE EN ŒUVRE

RÉFORME DE L'ÉTAT
Rationaliser et responsabiliser

FONCTION PUBLIQUE
Moderniser pour mieux servir

DÉMOCRATIE
Restaurer la confiance politique

FINANCES PUBLIQUES
Financer nos ambitions

DÉBUT DE MANDAT
Passer à l'action

SOMMAIRE

p.08

MIEUX COMPRENDRE

p.10
En quelques chiffres
|
p.11
Comment en est-on arrivé là ?
|
p.14
Que se passe-t-il si on ne fait rien ?
|
p.15
Nos atouts
|
p.16
Vu de nos territoires
|
p.18
Et ailleurs ?
|
p.20
Le champ de contraintes
|
p.22
Les idées reçues du débat

p.24

DANS LE DÉBAT

p.28
Idée N°1
|
p.38
Idée N°2
|
p.46
Idée N°3
|
p.58
Idée N°4

p.70

LA RECOMMANDATION DE MONTAIGNE

p.72
Nos principes d'arbitrage
|
p.75
Pourquoi cette voie ?
|
p.80
Feuille de route
|
p.84
Coût et ressources
|
p.83
Indice d'acceptabilité

p.84

SOURCES

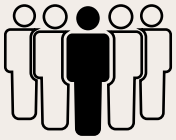
LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 1



MIEUX COM-PRENDRE

EN QUELQUES CHIFFRES



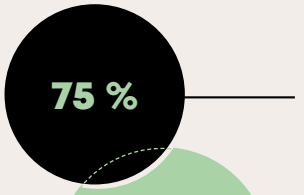
6 millions
D'AGENTS PUBLICS
EN FRANCE,
SOIT 1 EMPLOI SUR 5



1 million
d'agents supplémentaires
depuis **30 ans**

« lourde »
et
« complexe »

Les deux mots décrivant le mieux la fonction publique pour la moitié des Français - un record en Europe



des agents sont entrés dans la fonction publique pour « **servir l'intérêt général** » mais…

…disent ressentir régulièrement un **sentiment d'absurdité dans leurs tâches quotidiennes**

5/20



La note du dernier admissible au CAPES de mathématiques en 2025

75 %
des offres d'emploi public publiées dans l'Ariège et le Loir-et-Cher ne reçoivent plus aucune candidature

Qu'est-ce que cela dit ?

UNE FONCTION PUBLIQUE À RÉINVENTER

La fonction publique française cumule trois crises : attractivité, efficience et pilotage. La première touche surtout l'enseignement et la fonction publique hospitalière, confrontés à des difficultés de recrutement et de fidélisation ; la deuxième est particulièrement visible dans les collectivités, où les effectifs ont progressé sans gains d'efficacité proportionnels ; la troisième concerne notamment l'État central, encore trop piloté par les procédures et les moyens plutôt que par les résultats. Au total, la France mobilise beaucoup de moyens administratifs sans obtenir une qualité de service à la hauteur. Ce décalage nourrit le risque d'un État omniprésent mais impuissant et d'une confiance durablement affaiblie dans sa capacité à se réformer.

COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

UNE BUREAUCRATISATION DES MISSIONS

Dans la fonction publique territoriale, une part croissante des tâches consiste à monter des dossiers de subvention et se coordonner entre échelons. Dans l'État central, c'est la production de circulaires qui atteint des records : les préfets en reçoivent environ 80 000 pages chaque année. Le volume des textes juridiques à appliquer a également doublé en vingt ans, alourdissant les procédures et éloignant encore davantage l'action publique des besoins immédiats des citoyens.

UNE FAIBLE RESPONSABILISATION DES FONCTIONNAIRES

Si le mérite est pris en compte à l'entrée dans la fonction publique, il pèse ensuite peu dans les parcours professionnels : les promotions reposent principalement sur l'ancienneté, les évaluations et primes sont largement uniformisées et les mauvaises performances rarement sanctionnées.

Les encadrants disposent de marges de manœuvre limitées : ils ne maîtrisent pas les recrutements ou la composition de leurs équipes et disposent de peu de leviers pour reconnaître l'engagement - les carrières restant encadrées par des règles rigides fixées par le statut. Cette organisation se traduit par un service public où l'effort, l'initiative et les résultats sont peu valorisés.

LES MOYENS AVANT LES RÉSULTATS

Les services de terrain consacrent une part croissante de leur temps à remplir des tableaux de bord et rendre compte de leur activité. Mais ces remontées ne conduisent pas à réallouer les moyens ou à supprimer les dispositifs inefficaces. L'administration continue de privilégier la consommation des crédits ainsi que le respect des procédures et circuits administratifs. L'État évalue donc beaucoup, mais arbitre peu.

LA QUANTITÉ AVANT LA QUALITÉ

L'augmentation du nombre de fonctionnaires s'est faite au détriment de leurs conditions de travail. Deux tiers d'entre eux estiment ne plus disposer des moyens nécessaires pour remplir leurs missions. Le retard est particulièrement visible dans le numérique : systèmes d'exploitation non maintenus, langages obsolètes comme COBOL.

•••

Mieux comprendre



34 %

du personnel hospitalier n'accomplit aucun acte médical, et dans le même temps...



70 %

des lits fermés dans les hôpitaux de Paris en 2022 l'étaient par manque de personnel

1200
indicateurs de performance

mesurés et transmis chaque année au Parlement

13
licenciements

pour 2,5 millions d'agents dans la fonction publique d'État, en 2022

Chronologie

1789

↘ Révolution française : un rempart contre les privilèges

La fonction publique française s'est construite en opposition à l'arbitraire royal, aux privilèges de naissance et à l'achat des charges. La Révolution a attribué au service de l'État une valeur distinctive fondée sur le mérite et le service de l'intérêt général.

1945

↘ Libération : protéger par le statut

Adopté à l'unanimité à la Libération, le statut doit permettre une gestion plus souple des fonctions stratégiques au service de l'intérêt général : l'emploi à vie se fait en échange de mobilités contraintes et de la neutralité politique. Cette philosophie sera peu à peu perdue dans les décennies suivantes.

1981

↘ La fonction publique comme enjeu politique

En 1981, François Mitterrand en fait un levier de lutte contre le chômage, promettant des titularisations massives et des créations de postes dans les services publics.
À partir de là, le sujet de la fonction publique est au cœur des campagnes électorales.

DEPUIS 2007

↘ La fonction publique comme enjeu budgétaire

Nicolas Sarkozy met dans le débat la question du poids des fonctionnaires dans le budget de l'État et propose le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

En 2017, la question du nombre de fonctionnaires devient un thème central de la campagne : François Fillon promet 500 000 suppressions de postes, Emmanuel Macron 120 000, tandis que Jean-Luc Mélenchon propose au contraire d'en créer 200 000.

QUE SE PASSE-T-IL SI ON NE FAIT RIEN ?

POUR L'ÉTAT

La puissance publique connaîtra une difficulté croissante à assurer ses missions essentielles, faute de pouvoir valoriser suffisamment certains profils. 5 % du total des heures d'enseignement ne sont déjà plus assurées faute de professeurs. Il faut dire qu'un enseignant de mathématiques débute à 2 120 € par mois - très en deçà de ce qu'il pourrait toucher dans le secteur privé.

Sans réforme, l'État ne pourra pas revenir à l'équilibre budgétaire. La masse salariale des agents publics représente trois fois le montant des économies à faire d'ici 2029 pour stabiliser la dette. Sans réforme, cette masse salariale augmentera encore de 20 % sur le prochain quinquennat. Pour la financer, il faudra alors choisir de ponctionner d'autres postes essentiels.



22 %
de la dépense publique
sert à payer les agents publics

POUR LES AGENTS

Le statut continuera à perdre de sa valeur, à mesure que des contractuels seront recrutés sur des postes équivalents à ceux accessibles sur concours. Dans l'enseignement par exemple, une part croissante des contractuels sont des jeunes diplômés n'ayant pas réussi les concours du professorat, ce qui alimente un sentiment de déclassement chez les fonctionnaires titulaires.

POUR LES FRANÇAIS

Les Français connaîtront une dégradation continue de la qualité du service public.

Dans l'Éducation nationale, faute de candidats, le taux de sélectivité au CAPES a déjà été divisé par trois en quinze ans, fragilisant durablement le niveau de recrutement.

Enfin, sans réforme, la fonction publique restera en « vase clos » - surtout dans l'État central. Chaque année, seulement 10 000 agents connaissent une mobilité depuis ou vers le secteur privé, ce qui freine la compréhension des besoins des entreprises. Pour l'administration, il en résulte aussi des difficultés à recruter des compétences rares comme dans le numérique.
Les voies d'accès souples pour des candidats expérimentés hors concours ou en milieu de carrière restent rares et peu connues.

NOS ATOUTS POUR RENVERSER LA TENDANCE

UN VECTEUR DE PROMOTION SOCIALE

En 2020, les cadres de la fonction publique sont plus souvent issus d'un milieu populaire que les cadres du secteur privé. La fonction publique offre ainsi, davantage que le secteur privé, une voie d'accès aux responsabilités pour des profils dont l'origine sociale aurait pu freiner la progression. Ce rôle d'ascenseur social reste toutefois inégal : il bénéficie surtout aux diplômés tandis que les promotions des agents les moins qualifiés demeurent limitées.

DES VIVIERS ENGAGÉS ET OUVERTS AU CHANGEMENT

Les jeunes générations sont très attachées à la mission de service public : 80 % des moins de 30 ans qui ont rejoint la fonction publique disent l'avoir fait pour servir l'intérêt général.

Cet engagement s'accompagne d'une réelle ouverture au changement : près des deux tiers des agents se déclarent favorables à une rémunération davantage liée à la performance, et une grande part perçoit positivement le recours aux contractuels. Autant d'éléments qui montrent que, loin d'être figé, le service public dispose de ressources humaines engagées et prêtes à évoluer.

DES USAGERS PLUTÔT SATISFAITS

Plus des deux tiers des Français se disent satisfaits de leurs services publics, et notamment de la qualité relationnelle avec les agents. Les Français reconnaissent aussi leur neutralité et leur probité.

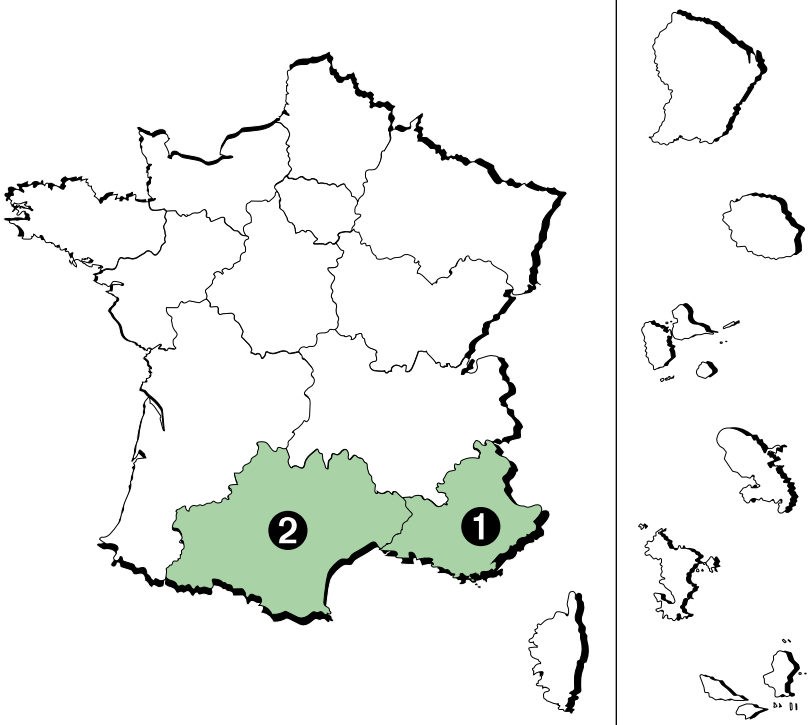


80 %

des Français ont une bonne image des agents publics

VU DE NOS TERRITOIRES

Parce que les politiques publiques concernent les Français dans toute la France, **l'Institut Montaigne et l'Institut Enterritoires ont souhaité faire entendre le point de vue d'acteurs clés de nos régions** sur les grands enjeux du débat présidentiel.



Plusieurs dizaines d'élus, de responsables économiques, de représentants associatifs ou d'acteurs engagés dans la vie locale nous livrent leur regard et leurs attentes (ci-contre, 2 extraits).



1

Frédéric Masquelier
Maire de Saint-Raphaël, président
d'Esterel Côte d'Azur Agglomération

La transformation de la fonction publique n'est plus seulement numérique, elle devient algorithmique : nous entrons dans une « bureaucratie automatisée », où la décision publique est confiée à des calculs et son exécution à des systèmes automatisés. L'enjeu touche à la place de l'humain dans la décision. La logique du « faire mieux avec moins » ne doit pas effacer la promesse protectrice du service public.

La France dispose d'un atout décisif : une administration forte, dépositaire du droit et d'une tradition de service public exigeante. Face au crédit social chinois, à l'identité numérique totale ou au pilotage automatique de la puissance publique rêvé outre-Atlantique, la France et l'Europe peuvent tracer une troisième voie : une automatisation encadrée, transparente, au service de l'humain, qui libère du temps pour la relation humaine.

Le niveau local est le bon échelon pour préserver des « espaces de respiration » face à l'automatisation. À côté d'une démarche dématérialisée, il faut garantir un recours humain effectif : un accueil physique et un agent identifiable pour réexaminer une situation et expliquer la décision. S'y ajoute une exigence de transparence : toute collectivité recourant à un traitement automatisé devrait pouvoir en expliquer la logique aux administrés. Simple et peu coûteux, ce dispositif est aisément généralisable.



2

Jean-Luc Moudenc
Maire de Toulouse, président
de la Métropole de Toulouse
et de France Urbaine

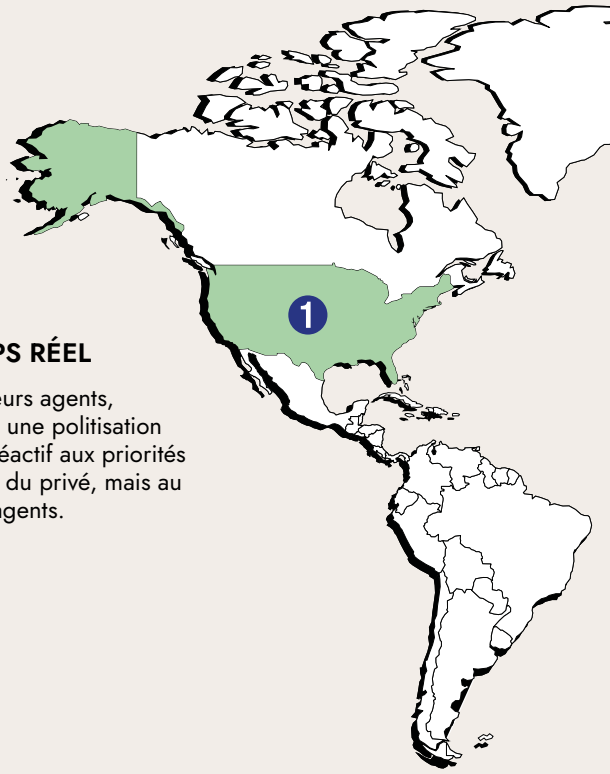
Les collectivités territoriales sont confrontées à une injonction contradictoire entre la raréfaction de leurs ressources et la nécessité de renforcer l'attractivité de la fonction publique. La principale contrainte est la rigidité des règles de gestion des ressources humaines. La diversité des situations ne peut plus se satisfaire d'une grille indiciaire commune : les collectivités doivent disposer d'une réelle autonomie en matière de rémunération, notamment concernant le régime indemnitaire, sans fermer le débat sur la base du traitement. Plus largement, il faut réinterroger le statut de la fonction publique territoriale, dans le prolongement de l'assouplissement du recours aux contractuels, en resserrant, comme en Italie ou en Allemagne, un statut spécifique autour des missions de souveraineté ou des prérogatives de puissance publique.

Au-delà des aménités propres à chaque collectivité – cadre de vie, coût de la vie, politique sociale ou opportunités d'évolution –, une politique autonome de rémunération permettrait aux collectivités moins favorisées de tirer leur épingle du jeu. Cela vaut également pour Toulouse, où l'attractivité du territoire et les opportunités de carrière peuvent être dégradées par un coût de la vie logiquement pris en compte pour une profession dont la rémunération a faiblement évolué depuis plusieurs années.

ET AILLEURS ?

Dans la plupart des pays étrangers, le statut de fonctionnaire a été recentré sur les fonctions premières (justice, police, diplomatie, fiscalité) et le concours est devenu l'exception.

Les administrations privilégient des recrutements plus souples, fondés sur les compétences, l'expérience et les besoins opérationnels, avec des carrières moins automatiques et des rémunérations davantage liées aux responsabilités exercées.



1 États-Unis

S'ADAPTER AUX BESOINS EN TEMPS RÉEL

Les administrations recrutent directement leurs agents, avec un fort renouvellement des équipes et une politisation plus marquée. Ce système rend l'État très réactif aux priorités politiques et facilite l'entrée de profils issus du privé, mais au prix d'une plus grande instabilité pour les agents.

2 Royaume-Uni

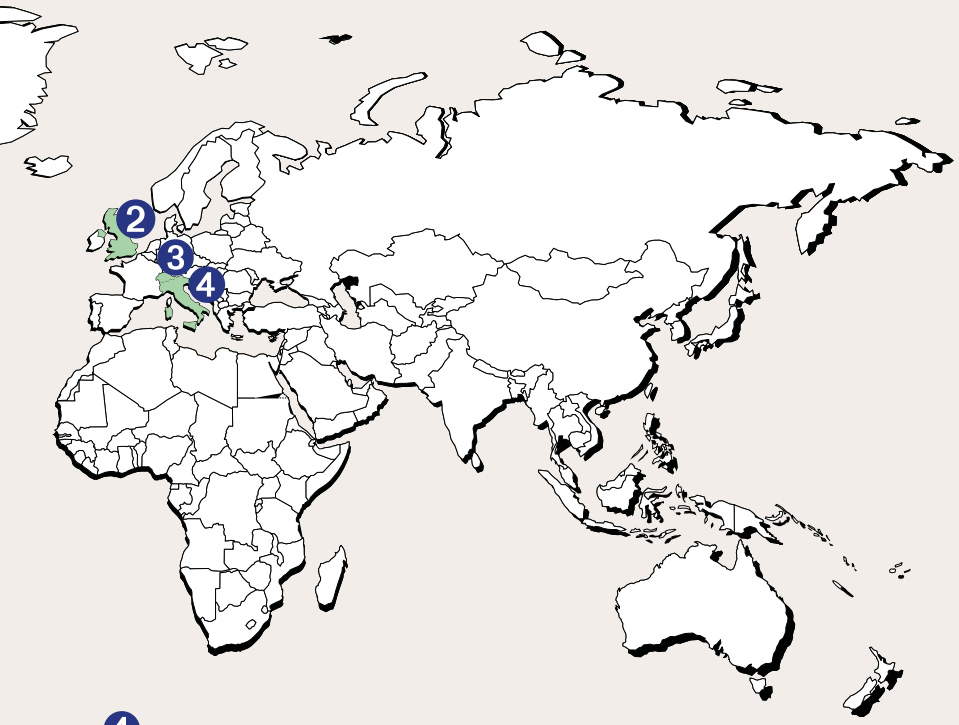
EXIGENCE DE RÉSULTATS

Entrer dans la fonction publique ne garantit pas une carrière à vie. Les recrutements se font surtout sur entretien, et chaque promotion suppose de prouver à nouveau ses compétences. Les salaires sont souvent proches du privé, mais sans progression automatique.

3 **Suisse**

LA SUPPRESSION DU STATUT

Le pays a supprimé le statut de fonctionnaire en 2002, par référendum et sans compensation. À la place, le recours au contrat a été généralisé en fondant les recrutements sur la mission à pourvoir, l'expérience et les résultats démontrés dans les fonctions précédentes.
Cela a entraîné une réduction de 20 % des effectifs.



4 **Italie**

LE STATUT COMME EXCEPTION

Depuis 2009, la plupart des recrutements se font par contrat. Seuls 15 % des agents de l'État sont encore sous statut - cinq fois moins qu'il y a vingt ans. Cette évolution a permis aux administrations d'ajuster plus facilement leurs recrutements à leurs besoins immédiats, mais n'a pas coûté moins cher aux finances publiques du fait du rapport d'égal à égal entre contractuels et État-employeur.

LE CHAMP DE CONTRAINTES



2X

PLUS DE SYNDIQUÉS
dans le public
que dans le privé

UN THÈME IDENTITAIRE ET SENSIBLE

La fonction publique occupe en France une place singulière, héritée d'une longue histoire où servir l'État relève à la fois de l'honneur, du rang et de l'intérêt général. Toute réforme touche à un héritage et des acquis perçus comme non négociables. Elle se heurte à une forte sensibilité politique, renforcée par un taux de syndicalisation nettement supérieur à celui du secteur privé. Avec les retraites, la fonction publique demeure ainsi l'un des sujets les plus inflammables du débat.

L'IMPACT MAJEUR DE LA MOINDRE RÉFORME

Avec près de 6 millions de Français et des milliers de structures publiques directement concernées, des ajustements en apparence modestes se traduisent par des effets sur la population et des coûts immédiatement perceptibles. Cette logique de masse impose une extrême vigilance dans la conception des réformes.

Augmenter de

100€

par mois tous les fonctionnaires

=

passer à

21 %

le taux de TVA

LA FIN DU MONOPOLE DE « L'INTÉRÊT GÉNÉRAL »

La fonction publique a longtemps fondé son attractivité sur un monopole symbolique sur le sens et la finalité du travail par rapport au secteur privé. Mais cette spécificité tend à s'estomper : de plus en plus d'acteurs privés sont aussi réputés exercer des missions d'intérêt général à l'image des « entreprises à mission », du secteur non lucratif ou de certaines entreprises comme Doctolib. La part des agents publics estimant que leur travail est utile aux autres est supérieure de seulement 10 points par rapport au privé.

LES NOUVELLES ATTENTES DE LA JEUNESSE

Flexibilité, reconnaissance explicite du travail, progression plus rapide et autonomie sont devenues des critères centraux d'attractivité, notamment chez les jeunes générations. Or le statut demeure largement centré sur l'ancienneté et la rigidité des parcours. Cette inadéquation fragilise durablement la capacité de l'État et des collectivités à recruter et fidéliser les compétences dont ils ont besoin. Elle conduit aussi à une progression continue des recrutements sous contrat, faute de candidats aux concours.

LA DIVERSITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ingénieur en cybersécurité, soignant hospitalier, agent d'accueil en mairie ou technicien territorial : la fonction publique regroupe plus de 1 000 métiers aux réalités et aux attentes très différentes. Cette diversité se double d'une forte complexité organisationnelle : les agents sont d'abord répartis entre trois versants (État, territorial, hospitalier), puis classés en catégories hiérarchiques (A, B et C), avant d'être rattachés à des corps ou cadres d'emploi, chacun doté de règles propres de recrutement, de carrière et de mobilité. Cet empilement rend le système difficile à piloter et à adapter aux besoins concrets du service public.

400

catégories de règles,
soit des dizaines de milliers de critères différents pour gérer le statut des fonctionnaires

LES IDÉES REÇUES DU DÉBAT

LES FONCTIONNAIRES SONT PRIVILÉGIÉS

À NUANCER

Les agents publics bénéficient de certains avantages : garantie de l'emploi, rémunération en moyenne légèrement supérieure au privé, temps de travail inférieur de 50 heures par an grâce à un nombre plus élevé de congés. Pour autant, en déduire qu'ils seraient « privilégiés » est excessif : près de 20 % des agents ont en fait des contrats à durée déterminée, avec les inconvénients associés comme la difficulté d'accès au crédit. Ensuite, les rémunérations publiques sont peu dynamiques : elles ont progressé trois fois moins vite que dans le privé depuis quinze ans, ce qui explique que 80 % des agents se sentent « très mal payés ». Par ailleurs, des conditions de travail souvent dégradées relativisent l'avantage sur le temps de travail : seuls 56 % des cadres publics jugent leurs moyens suffisants, contre 77 % dans le privé. Enfin, si les retraites sont calculées sur une base favorable (75 % du traitement des six derniers mois, contre 50 % des salaires des 25 meilleures années dans le privé), elles ne prennent pas en compte les primes ; au total, les niveaux de pension restent donc comparables à ceux du privé.

LA DETTE PUBLIQUE EST DUE AU NOMBRE TROP IMPORTANT DE FONCTIONNAIRES

À NUANCER

La quasi-totalité de la hausse des dépenses publiques depuis 40 ans provient non de la hausse du nombre de fonctionnaires, mais de la hausse des transferts sociaux. L'ampleur de la dette publique en France n'est donc pas directement liée à la fonction publique. Cependant, au vu de la masse salariale des administrations publiques, plus élevée en France que dans les autres pays de l'Union européenne, une réduction du déficit sera très difficile sans action sur les effectifs.

LE STATUT EMPÊCHE LA CORRUPTION

FAUX

Historiquement, la mise en place du statut en 1946 ne visait pas à garantir la probité. Elle découle d'un compromis politique entre trois logiques distinctes : pour les gaullistes, imposer des sujétions fortes à l'administration (comme la restriction du droit de grève) pour garantir la continuité et l'efficacité de l'État ; pour les communistes, protéger les agents contre l'arbitraire politique et l'État bourgeois ; pour les socialistes, compenser des rémunérations moins attractives que dans le privé par une plus grande sécurité de l'emploi. Ce statut, fruit d'un concours de circonstances plus que d'une véritable doctrine, a ensuite été étendu aux fonctions publiques territoriale et hospitalière en 1983-1984.

Le lien entre statut et probité ne se vérifie pas non plus dans la pratique avec la montée en puissance des contractuels dans des fonctions sensibles comme les armées ou la diplomatie. Dans le même temps, les principales affaires de corruption ont concerné des agents sous statut. En réalité, la probité repose sur d'autres mécanismes qu'un statut juridique garantissant l'emploi à vie : éthique personnelle et professionnelle, mécanismes efficaces de sanction par le juge, délivrance contrôlée des habilitations secret-défense, etc.

IL EST IMPOSSIBLE DE RÉFORMER LA FONCTION PUBLIQUE

FAUX

De nombreux pays ont mené des réformes profondes de leur administration allant jusqu'à la suppression totale du statut. En France, plusieurs pistes évoquées - comme les fusions massives de corps proposées en 2008 - n'ont jamais été pleinement appliquées. Pourtant, des marges de manœuvre existent pour réformer : la loi de 2019 a introduit de nouveaux leviers (recours accru aux contractuels, rupture conventionnelle, réforme du dialogue social), complétés par une réforme de l'encadrement supérieur de l'État en 2022. Surtout, les agents eux-mêmes évoluent : en 2025, 63 % se déclarent favorables à une rémunération au mérite, signe d'une attente croissante de reconnaissance susceptible de soutenir des réformes ciblées et pragmatiques.

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 2



DANS LE DÉBAT

L'IMPÉRATIF D'UNE STRATÉGIE POLITIQUE

La fonction publique française fait face à une crise aux sources multiples. Les difficultés de recrutement se multiplient dans plusieurs métiers essentiels (santé, éducation, sécurité), les conditions de travail sont dégradées, les parcours apparaissent peu lisibles et la progression des effectifs comme de la masse salariale pèsent sur des finances publiques déjà fortement contraintes.

Dans le même temps, les réformes engagées depuis trente ans n'ont pas arbitré sur trois questions de fond, qu'il reviendra au prochain président de la République de trancher :

1. La première porte sur le niveau de l'emploi public au regard des missions attendues et des évolutions technologiques. Il devra décider comment cette adaptation doit se déployer : en poursuivant la hausse des effectifs ou en assumant de les réduire. Le cas échéant, il devra déterminer selon quelle logique : non-remplacement uniforme des départs en retraite, ciblage de certains métiers considérés comme moins prioritaires, voire redéfinition plus large du périmètre même de l'action publique.

2. La deuxième concerne l'évolution du statut de la fonction publique. Il devra déterminer s'il convient de conserver le cadre actuel structuré par le statut, les corps et l'ancienneté, ou si une rupture est nécessaire en faveur d'une organisation plus souple, accordant davantage de place au contrat, à la responsabilisation des encadrants, à la fluidité des parcours et à la différenciation des rémunérations.

3. La troisième concerne le degré de différenciation possible entre les agents publics. Dans un contexte budgétaire contraint, il ne sera pas possible d'améliorer simultanément les rémunérations de tous les métiers et les moyens alloués à toutes les administrations. Il faudra donc arbitrer entre la préservation d'un cadre homogène et très égalitaire ou la concentration des efforts sur un nombre plus limité de missions jugées prioritaires.

Ces arbitrages détermineront à la fois la trajectoire de la dépense publique, les conditions d'exercice des agents et la capacité de l'État à assurer durablement ses missions.

TOUR D'HORIZON DES **IDÉES QUI ANIMENT LE DÉBAT PUBLIC**

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°1

UNE FONCTION SANCTUARISÉE

Quel parti pris ?

Cette stratégie part du principe que la crise de la fonction publique ne relève pas d'une question d'effectifs mais d'un excès de complexité.

À l'image de plusieurs pays nordiques, une administration peut être étendue sans être inefficace dès lors qu'elle repose sur des chaînes de décision claires, des responsabilités identifiées et un cadre d'action simplifié. Cette stratégie assume de ne pas réduire les effectifs, de ne pas toucher au statut et de ne pas cibler les rémunérations : elle traite d'abord l'inefficacité comme un problème d'organisation.

Elle retient trois arbitrages nets :

- réduire drastiquement les indicateurs plutôt que les empiler ;
- rapprocher les décisions RH du terrain plutôt que maintenir une gestion centralisée ;
- supprimer les doublons, réunions, strates et circuits de validation plutôt que demander seulement « plus de moyens ».

PUBLIQUE ET MODERNISÉE



DÉBUREAUCRATISER L'ADMINISTRATION

80 % des agents publics déclarent être régulièrement confrontés à un sentiment d'absurdité dans leur travail. De même, la moitié des salariés du secteur public souhaitant rejoindre le privé invoquent le sentiment que leur travail n'a plus de sens. Parmi les principales causes avancées figurent en priorité le manque de moyens - notamment informatiques - et le poids de la structure.

RÉDUIRE LES TÂCHES DE COORDINATION ET DE REPORTING EN SIMPLIFIANT L'ORGANISATION MÊME DE L'ÉTAT

La France se caractérise par une intervention généralisée de tous les échelons sur tous les sujets de politique publique. En matière environnementale par exemple, se superposent une multitude de plans de coordination : schéma régional sur l'air, le climat et l'énergie (SRCAE), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), plan de protection de l'atmosphère (PPA), plan climat-air-énergie territorial (PCAET), plan de déplacement urbain (PDU), etc. Plutôt que de servir les administrés, les agents se retrouvent à préparer et déposer des demandes de subventions auprès d'une pluralité d'échelons, monter des réunions de coordination et fournir un compte rendu des actions menées auprès des financeurs. Réduire cette charge administrative suppose d'agir sur deux facteurs de complexité :

- **Réduire l'enchevêtrement institutionnel en adoptant une loi de simplification de l'action publique**, qui permettra qu'aucune compétence ne relève de plus d'un échelon pour sa gestion et deux échelons pour son financement.
  À moyen terme, supprimer un voire deux échelons (Cf. note Réforme de l'État).
- **Réformer les dispositifs qui produisent eux-mêmes de la bureaucratie.**
  Certains mécanismes de financement ou de pilotage génèrent une inflation de saisies, de codifications et de contrôles sans rapport avec l'amélioration du service rendu. La tarification à l'activité a même conduit à devoir recruter des personnels spécialisés (les « techniciens de l'information médicale ») pour saisir les codes des actes.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

MODERNISER LES OUTILS DE TRAVAIL ET MULTIPLIER PAR 10 LES MOYENS ALLOUÉS AU DÉPLOIEMENT DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

62 % des agents publics déclarent manquer de matériel adapté pour mener à bien leurs missions, soit un niveau nettement supérieur à celui observé dans le privé. Le déficit numérique est particulièrement remarqué par les jeunes agents (moins de 29 ans), dont 70 % signalent des outils obsolètes. Une enveloppe exceptionnelle de 3 Md€ sera mise en place sur le quinquennat. La moitié servira la mise à niveau des équipements et des logiciels, permettant le renouvellement informatique complet d'un million de postes de travail.

L'autre moitié sera affectée à l'accélération de la mise en place des outils d'IA à partir des besoins du terrain. Une telle enveloppe reviendrait à multiplier par plus de 10 les moyens alloués à l'IA.
L'exemple de France Travail montre la méthode à suivre : identifier les irritants quotidiens des agents, expérimenter à petite échelle, mesurer les gains de temps et de qualité de service, puis généraliser les outils efficaces. Son agent conversationnel contacte déjà les candidats par SMS et produit un dossier structuré (disponibilités, mobilité, appétences) pour réduire les tâches répétitives. L'objectif est de faire de l'IA un levier prioritaire de simplification : suppression des ressaisies, automatisation des tâches administratives, préparation des dossiers, amélioration du suivi des usagers.

RAPPROCHER LES DÉCISIONS RH DU TERRAIN

Les décisions concernant les agents - mobilité, mise en disponibilité, congé parental, formation - sont souvent instruites et validées à des niveaux centralisés, nécessitant un passage par plusieurs niveaux hiérarchiques voire une signature du directeur d'administration centrale.

Sans remettre en cause le statut, un principe de subsidiarité des décisions RH sera inscrit dans la loi. Il confiera par défaut au manager direct l'autorité sur l'ensemble des actes individuels de gestion relatifs à ses collaborateurs. Seules les décisions présentant un impact budgétaire substantiel demeureront réservées à un échelon supérieur.

IMPOSER LA MISE EN CONFORMITÉ DES ADMINISTRATIONS AVEC UNE CHARTE MANAGÉRIALE CONTRAIGNANTE, POUR ALLÉGER LA HIÉRARCHIE

Ce référentiel, doté d'une valeur réglementaire, sera opposable à toutes les administrations dans les trois versants de la fonction publique. Un délai de mise en conformité sous trois ans sera fixé, au terme duquel les organismes n'ayant pas respecté la charte feront l'objet d'une restructuration imposée (fusion de services redondants, suppression de postes d'encadrement, etc.), confiée à la Direction interministérielle de la transformation publique.

Les principes de cette charte s'inspireront de transformations déjà engagées dans d'anciennes entreprises publiques ayant hérité d'une structure administrative lourde comme Renault, et qui ont entrepris des déverrouillages hiérarchiques pour gagner en productivité et alléger la bureaucratie interne. À titre d'illustration, de premiers principes

pourraient être qu'un manager ne peut encadrer un seul agent (hors cas particulier des adjoints), que le nombre d'échelons au sein de l'administration entre l'agent au plus bas niveau hiérarchique et le directeur ne peut excéder 4 ou qu'une réunion inter-administration devrait limiter le nombre maximal de participants pour éviter l'émiettement des responsabilités.

MIEUX PILOTER L'ADMINISTRATION

Depuis trente ans, la réforme de l'État repose sur l'idée que l'action publique peut être pilotée efficacement à partir d'indicateurs. Cette logique a conduit à la production de près de 1 300 cibles de performance, transmises chaque année au Parlement. Sans améliorer l'efficacité de l'action publique, elle a produit des effets pervers bien identifiés. Les administrations tendent à optimiser l'indicateur plutôt que l'objectif : priorisation des dossiers judiciaires les plus rapides à traiter pour améliorer l'indicateur de traitement, focalisation des services de police sur les infractions les plus faciles à traiter pour améliorer le taux d'élucidation, etc. En Angleterre, la cible imposant que 95 % des patients soient pris en charge moins de 4 heures après leur arrivée aux urgences a conduit certains hôpitaux à maintenir les patients dans les ambulances afin de retarder le déclenchement de l'horloge.

En prétendant tout mesurer, le pilotage par le nombre peut dégrader la qualité du service : il substitue aux finalités de l'action publique une accumulation de cibles intermédiaires, privilégie souvent des indicateurs de moyens ou d'activité plutôt que de résultat, et ignore que nombre de politiques publiques visent des transformations durables, diffuses et difficilement quantifiables à court terme. Il faut donc substituer à une logique de management par les chiffres une doctrine de commandement public fondée sur trois principes : peu d'objectifs, une chaîne de responsabilité claire et une transparence large des résultats.

La mesure phare de cette stratégie

Déployer un plan massif de modernisation numérique de la fonction publique

L'État engagera un plan de modernisation d'envergure. Dotée de 3 milliards d'euros sur le quinquennat, cette enveloppe exceptionnelle permettra de financer la mise à niveau globale des équipements et des logiciels. Concrètement, cet investissement d'ampleur permettra le renouvellement complet d'un million de postes de travail.

Cette enveloppe financière servira également à accélérer l'intégration de l'intelligence artificielle en partant des besoins directs des administrations. Elle correspond à une multiplication par plus de 10 des moyens alloués au déploiement de l'IA. L'objectif final est d'alléger le quotidien des agents en automatisant les tâches répétitives, en éliminant les doubles saisies et en améliorant le suivi des demandes des citoyens.

RECENTRER LE PILOTAGE SUR 5 INDICATEURS DE RÉSULTAT PAR MINISTÈRE, FIXÉS PAR LE PARLEMENT

Chaque ministre s'engagera sur un nombre très limité d'objectifs de résultat, exclusivement centrés sur les effets réels des politiques publiques et non sur des indicateurs d'activité ou de moyens. **Ces indicateurs seront fixés par le Parlement et non plus par les administrations elles-mêmes.** Les ministres viendront en rendre compte chaque année devant le Parlement, lors d'auditions dédiées en amont du vote de la loi de finances.

Au niveau des services, **les indicateurs opérationnels dont la collecte n'est pas automatisée seront supprimés** afin de mettre fin à la déclinaison en cascade d'objectifs chiffrés et au reporting lourd que leur collecte implique. Par exemple, en un an, le ministère de la Santé a transmis 4 300 pages d'instructions et recueilli 8 400 données chiffrées auprès de chaque ARS.

REDONNER AUX MINISTRES UNE AUTORITÉ PLEINE ET DIRECTE SUR LEUR ADMINISTRATION

- **Prévoir une réinternalisation par défaut des agences dans les ministères,** dans un délai de deux ans. Pour les opérateurs maintenus, leurs directeurs seront désormais nommés directement par le ministre de tutelle sur un contrat de mission aligné sur la durée du mandat ministériel. Leurs délégations territoriales seront réintégrées dans les services des préfectures sous l'autorité du préfet, qui pourrait leur adresser des directives et demander le réexamen de décisions. Les structures dont l'autonomie se justifie par la nature même de leur activité — comme les universités et musées — ne sont pas concernées.
- **Permettre au ministre de nommer directement les directeurs d'administration centrale et d'opérateurs sous sa responsabilité.** Ils seront nommés sur un contrat de mission aligné sur la durée du mandat ministériel. Un mécanisme comparable sera instauré dans les collectivités territoriales, avec des cabinets d'exécutifs strictement recentrés et des directeurs généraux nommés sur une durée cohérente avec celle du mandat local. Cette réforme représente une évolution importante de la pratique administrative française, historiquement fondée sur des directeurs d'administration incarnant la permanence de l'État face aux soubresauts politiques.
- **Resserrer les cabinets ministériels.** La France se singularise par l'existence de cabinets ministériels pléthoriques qui doublonnent les administrations, filtrent l'information et affaiblissent l'autonomie des directeurs d'administration centrale. Les cabinets ministériels seront resserrés sur leurs fonctions de chefferie (agenda, communication, relations parlementaires) afin de ne plus doublonner le travail des directions d'administration centrale. À leur place sera institué un conseil de direction réunissant les directeurs d'administration centrale et les dirigeants des opérateurs sous tutelle du ministre, chargé du pilotage opérationnel des politiques publiques relevant de son périmètre.

OUVRIR DAVANTAGE L'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le système actuel d'évaluation repose sur une logique datée dans laquelle l'administration produit, sélectionne et commente elle-même les données destinées au Parlement et aux corps de contrôle. Ce fonctionnement entretient un dialogue largement interne et privilégie encore trop souvent des indicateurs de moyens (nombre de places, crédits engagés, nombre d'actes) plutôt que les effets réels des politiques publiques.

Si la loi impose déjà la publication de nombreuses données administratives, celles-ci restent souvent dispersées, incomplètes ou difficilement exploitables. Pour rendre cette ouverture effective, l'ensemble des données non couvertes par un secret légal sera publié dans des formats ouverts et librement réutilisables, sur la plateforme *data.gouv.fr*. Chercheurs, *think tanks*, journalistes, entreprises, associations et citoyens pourront ainsi construire des indicateurs alternatifs et confronter leurs analyses à celles de l'administration.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En Estonie

Le pays balte incarne une gouvernance IA de pointe dans la fonction publique. Grâce à l'infrastructure nationale X-Road et à des assistants virtuels comme KrattAI ou Bürokratt, les services publics anticipent désormais les besoins des usagers au lieu de simplement y répondre. Le système permet l'envoi automatique de notifications pour informer les citoyens de leur éligibilité à des aides sociales ou de l'imminence du renouvellement de leurs documents officiels.

Au Canada

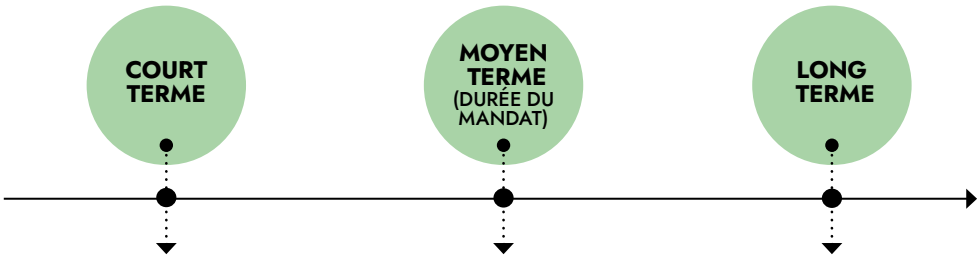
Depuis l'adoption de la Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP) en 2003, le gouvernement fédéral a opéré une décentralisation majeure de sa gestion des ressources humaines aux gestionnaires de proximité. Ils se sont vus confier la responsabilité directe du recrutement, de l'évaluation et de l'évolution des équipes, offrant une plus grande marge de manœuvre locale.

En Suède

Le financement des établissements de santé dépend de critères de qualité, avec un système de malus pouvant atteindre 10 % en cas de non-respect des objectifs. Cette responsabilisation est couplée à une transparence totale, les patients disposant d'indicateurs publics pour comparer les établissements.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



Un projet de loi de simplification de l'action publique instaure le principe selon lequel une compétence ne peut relever que d'un seul échelon et de deux financeurs au maximum.

Il prévoit également un moratoire sur la création de nouveaux opérateurs, avant leur rationalisation progressive.

Simultanément, les nouveaux cabinets ministériels sont réduits à un format restreint au profit de conseils de direction ministériels.

Le nombre d'indicateurs suivis et rapportés au Parlement passe de plus de 1 200 à 5 par ministère.

La mise en œuvre de la charte managériale entraîne une réorganisation des services. La règle limitant le nombre d'échelons hiérarchiques à quatre provoque la disparition de postes sans utilité managériale avérée et le regroupement des micro-unités. Au bout de trois ans, les administrations n'ayant pas opéré cette mue font l'objet de restructurations imposées par la Direction interministérielle de la transformation publique.

Le principe de subsidiarité transfère par défaut au manager de proximité le pouvoir de décision sur les actes concernant ses équipes.

La simplification administrative est prolongée par la suppression d'un à deux échelons administratifs.

Les financements croisés deviennent exceptionnels, les schémas et documents de planification sont réduits et les administrations sont recentrées sur leurs missions opérationnelles.

Le pilotage repose sur des résultats fixés par le Parlement, tandis que l'évaluation de l'action publique est assurée par la transparence des données et le contrôle externe de la société civile, des chercheurs et des corps de contrôle.

Combien cela rapporterait approximativement ?

7,5 Md€

par an

Le dimensionnement du plan dédié à l'intelligence artificielle est de 3 Md€ sur le quinquennat, soit 600 M € par an en moyenne. Ce coût est brut des économies entraînées par les gains de productivité et l'optimisation des processus internes par l'IA.

Concernant la réorganisation de l'État, l'alternative la plus ambitieuse mentionnée repose sur la suppression de deux échelons administratifs, la clarification des compétences et la fin des financements croisés (comme détaillée dans la note sur la réforme de l'État). Sur la base des estimations du rapport de Boris Ravignon sur le millefeuille territorial (2024), une telle mesure permettrait de dégager *a minima* 7,4 milliards d'euros d'économies par an.
De même, sur la base des travaux du Sénat, la réinternalisation au sein des ministères de certaines missions et la rationalisation des opérateurs représenteraient environ 550 millions d'euros d'économies budgétaires annuelles envisageables.

Bien que d'ampleur plus limitée, la réduction des effectifs des cabinets ministériels, quant à elle, contribuerait à l'effort budgétaire à hauteur d'environ 110 millions d'euros par an. Ce chiffrage repose sur l'hypothèse d'un recentrage des cabinets sur leurs seules fonctions de chefferie (organisation, communication, relations avec le Parlement), avec un effectif plafonné à cinq collaborateurs par ministre. Cette réduction de 521 à 180 collaborateurs conduit à une baisse d'environ 65 % du coût moyen des cabinets, dont le coût annuel est estimé à 171 millions d'euros.

FAISABILITÉ

L'application de cette stratégie est facilitée par le fait qu'elle ne nécessite pas de remise en cause du statut de la fonction publique.

Elle s'appuie également sur les structures existantes : les centrales d'achat de l'État pour opérer sans délai la modernisation numérique ou la DITP pour engager les restructurations de manière agile. De même, le délai de mise en conformité de trois ans offre une transition réaliste pour l'adaptation des services.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie assume de ne pas réduire les effectifs, de ne pas toucher au statut et de ne pas cibler les rémunérations : elle traite d'abord l'inefficacité comme un problème d'organisation.

Elle retient trois arbitrages nets : réduire drastiquement les indicateurs plutôt que de les empiler ; rapprocher les décisions RH du terrain plutôt que de maintenir une gestion centralisée ; supprimer les doublons, strates et circuits de validation plutôt que de demander « plus de moyens ».

POINTS DE TENSION

La principale résistance pourrait émaner de l'encadrement intermédiaire dont les postes sont directement menacés par le plafonnement des échelons hiérarchiques.

Au niveau local, la fin des financements croisés ou la suppression d'un échelon risquent de provoquer une fronde des élus, attachés à leur capacité d'intervention généralisée.

Enfin, bien que le statut soit préservé, la mise en concurrence des services par la transparence des données et l'obligation de restructuration pourraient être mal perçues par les organisations syndicales.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°2

UNE FONCTIO
ÉLARGIE ET RE

Quel parti pris ?

Cette deuxième stratégie repose sur la conviction que la crise de la fonction publique est avant tout liée au manque d'attractivité et à une insuffisante considération des agents.

La multiplication des postes vacants, le recours croissant aux contractuels et le décrochage salarial observé depuis plus d'une décennie fragilisent désormais la continuité même du service public.

Pour que la fonction publique redevienne désirable, efficace et réponde aux attentes de la population, il faut un **choc d'investissement,** justifiant un financement supplémentaire pour :

- augmenter les effectifs dans les métiers en tension ;
- revaloriser significativement les rémunérations ;
- améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

N PUBLIQUE VALORISÉE

IDÉE N°2 DU DÉBAT

SOULAGER LES SERVICES EN MANQUE D'EFFECTIFS

RECRUTER 50 000 AGENTS SUR LE QUINQUENNAT, NOTAMMENT DANS LES MÉTIERS EN TENSION

Un vaste plan de recrutements ciblera les missions pour lesquelles la France présente un déficit relatif par rapport à la moyenne européenne et où les tensions opérationnelles sont les plus fortes. Il comprendra notamment :

- **13 000 nouveaux personnels dans la justice** (magistrats, greffiers spécialisés, référendaires de justice, surveillants pénitentiaires) dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice (LOPMJ 2027-2032). En particulier, le recrutement de 5 000 magistrats et greffiers supplémentaires permettra de rattraper la médiane européenne de juges professionnels pour 100 000 habitants (11,2 contre 17,6 dans l'UE). Cette hausse réduira les délais de traitement, aujourd'hui trois fois plus longs que la moyenne européenne en matière civile. Elle ne prend pas en compte les gains potentiels de l'IA.
- **18 000 infirmières :** dans un contexte de vieillissement de la population, 80 000 infirmières supplémentaires seront nécessaires en 2050 pour assurer la même couverture de soins qu'actuellement, ce qui correspond à 18 000 recrutements sur le prochain quinquennat.
- **1 500 agents « cyberpatrouilleurs »** incluant 500 agents pour renforcer les plateformes centrales de la police nationale (Pharos, Thésée) et 1 000 pour densifier le maillage territorial cyber de la gendarmerie et appuyer ses 10 000 enquêteurs de terrain. Ces recrutements permettront de doubler le nombre d'agents dédiés au cyber.
- **2 500 policiers nationaux et gendarmes en Outre-mer** pour lutter contre l'orpaillage illégal, le trafic de stupéfiants, l'immigration clandestine et les atteintes aux personnes dans les territoires ultramarins.
- **4 600 policiers municipaux,** ce qui correspond à la poursuite de la hausse des effectifs observée sur la période 2020-2024 et est cohérent avec les promesses formulées pendant les élections municipales de 2026.
- **D'autres métiers en tension dans la fonction publique territoriale,** notamment les auxiliaires de puériculture et les éducateurs de jeunes enfants (EJE).

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

TITULARISER 50 000 CONTRACTUELS

Ce plan de titularisation visera en priorité les agents contractuels affectés à des emplois permanents et exerçant, depuis plusieurs années, des fonctions identifiées comme prioritaires ou confrontées à des difficultés de recrutement, et où la fidélisation constitue un enjeu critique (soins, éducation, accompagnement social).

Le passage massif de contractuels au statut de fonctionnaire, sans concours, soulève des questions de constitutionnalité au regard du principe d'égale admissibilité aux emplois publics. De ce fait, la titularisation sera conditionnée à :

· une évaluation professionnelle préalable, garantissant l'adéquation des compétences au poste ;

· un besoin objectivé du service, afin d'éviter toute logique de régularisation automatique ;

· des examens professionnalisés et concours réservés pour les catégories A et B ;

· des recrutements réservés sans concours pour l'accès au premier grade des corps de catégorie C, en tenant compte des acquis de l'expérience correspondant aux fonctions sollicitées.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

HAUSSER LES RÉMUNÉRATIONS

REVALORISER IMMÉDIATEMENT LA RÉMUNÉRATION DE TOUS LES FONCTIONNAIRES DE 10 %

Le gel quasi-continu de la valeur du point d'indice depuis 2010 a entraîné une stagnation du pouvoir d'achat des agents publics. Sur la période, leur rémunération a progressé trois fois moins vite que celle d'un salarié du privé. 862 000 agents publics ont même désormais une rémunération légale inférieure au SMIC. Du fait de ce décrochage, 80 % des agents publics estiment être « très mal payés ».

Pour restaurer le pouvoir d'achat des agents publics, la valeur du point d'indice sera immédiatement revalorisée à hauteur de 10 %, pour un coût de 24,9 Md€ par an.

INDEXER LES GRILLES DE SALAIRES SUR L'INFLATION

Cette indexation évitera que la revalorisation de 10 % des rémunérations soit effacée en quelques années par l'inflation. L'indexation automatique des salaires sur l'inflation est interdite par le Code monétaire et financier (sauf pour le SMIC) afin de limiter les spirales inflationnistes. Il sera donc nécessaire de modifier l'article L.112-2 pour ajouter une deuxième exception concernant le salaire des fonctionnaires. En considérant une inflation annuelle de 2 %, le coût annuel est estimé à 28,6 Md€ en année 5 par rapport à une trajectoire sans indexation.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

RÉDUIRE ET AMÉNAGER LE TEMPS DE TRAVAIL

GÉNÉRALISER LA SEMAINE EN 4 JOURS

Il ne s'agit pas d'une réduction du temps de travail mais d'une compression des 35 heures hebdomadaires sur 4 jours, avec des journées atteignant 8h45 ou 9h.

73 % des agents expriment le souhait d'un tel réaménagement. Au Royaume-Uni et dans certaines collectivités françaises l'ayant expérimentée, le passage à 4 jours a entraîné une chute de l'absentéisme jusqu'à 65 % et une baisse des démissions de 57 %.

L'expérimentation de cette mesure, lancée en 2024, sera pérennisée et étendue à l'ensemble de l'administration et des opérateurs, ce qui leur permettra également d'ouvrir plus tôt et de fermer plus tard.

BAISSER LE TEMPS DE TRAVAIL À 32 HEURES POUR LES MÉTIERS PÉNIBLES

Une durée légale de 32 heures hebdomadaires sera introduite pour les 1,9 million d'agents publics exposés à au moins trois facteurs de pénibilité reconnus par le Code du travail (travail de nuit, postures contraignantes, exposition aux risques chimiques, gestes répétitifs), sans baisse de rémunération.

Cette mesure touchera un tiers de l'emploi public, dans les trois versants :

· La moitié de la fonction publique hospitalière (650 000 agents) principalement en raison du travail de nuit, des gestes répétitifs et de la manipulation de patients pour les infirmiers et aides-soignants.

· 37 % des effectifs de la fonction publique territoriale (700 000 agents), majoritairement des personnels de catégorie C (agents d'entretien, éboueurs, policiers municipaux, pompiers).

· Moins exposée, la fonction publique d'État compterait 540 000 bénéficiaires concentrés dans les forces de sécurité (police, gendarmerie, administration pénitentiaire) soumises aux horaires alternants et au travail de nuit.

Pour compenser la mise en place des 32 heures pour les métiers pénibles, le recrutement de 180 000 agents dans les trois fonctions publiques sera nécessaire, pour un coût estimé à 10,8 Md€ par an.

La mesure phare de cette stratégie

REVALORISER LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES DE 10 % ET L'INDEXER SUR L'INFLATION

Cette mesure répond à une revendication de justice sociale exprimée dans la fonction publique.

Le gel quasi-continu du point d'indice depuis 2010 a provoqué une stagnation du pouvoir d'achat des agents publics, dont la rémunération a progressé trois fois moins vite que celle du privé. Face à ce décrochage, une revalorisation immédiate de 10 % s'appliquera à l'ensemble des agents de la fonction publique. En conséquence, des centaines de milliers d'agents publics verront leur rémunération s'éloigner du SMIC. Cette revalorisation, qui touchera toutefois tous les agents, profitera également aux mieux rémunérés. La mesure représente un coût annuel de 24,9 Md€.

Pour pérenniser ce gain et éviter qu'il ne soit effacé, les grilles salariales seront également indexées sur l'inflation pour un coût de 28,6 Md€ par an à la fin du quinquennat.

Le coût global de ces deux mesures est de 53,5 Md€ par an. Cela correspond à une hausse de 15 % de la masse salariale publique.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En Allemagne

Plusieurs Länder ont engagé des plans de revalorisation salariale en basculant des corps de métiers entiers vers des grilles de rémunération supérieures (comme le passage de l'échelon A12 à A13 pour les enseignants du primaire). Les autorités allemandes ont baptisé cette stratégie la "décompression", c'est-à-dire une hausse ciblée permettant de restaurer un écart significatif avec le salaire minimum et de garantir une progression de carrière réelle dès les premières années.

En Islande

Le pays a généralisé la réduction du temps de travail sans perte de salaire après des tests à grande échelle. Ce modèle a démontré que la compression du temps de travail permettait une baisse drastique de l'absentéisme et des risques psychosociaux. Dans les administrations municipales et hospitalières islandaises, cette flexibilité est devenue un argument de recrutement majeur face au secteur privé, compensant les contraintes budgétaires par une amélioration de la qualité de vie.

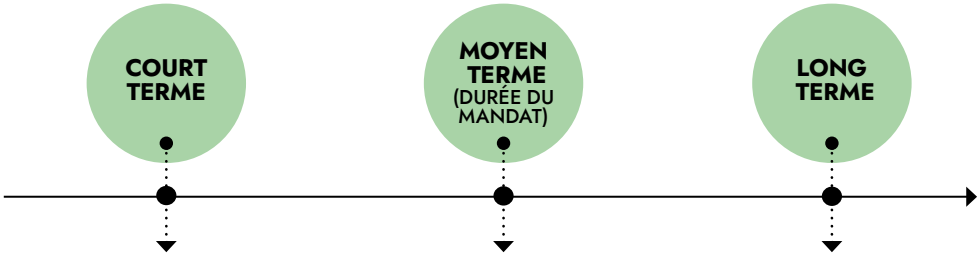
En France

La loi « Sauvadet » de 2012 visait à résorber la précarité dans l'emploi public en permettant aux agents contractuels de la fonction publique d'accéder au statut de fonctionnaire titulaire via des recrutements réservés, ou de transformer leur CDD en CDI après plusieurs années de service. Son bilan demeure toutefois modeste par rapport au vivier d'agents éligibles.

Concernant la semaine en quatre jours, une expérimentation dans la fonction publique a été lancée en 2024, à Paris comme dans les services déconcentrés. Elle s'est faite à effectifs constants et sans réduction du temps de travail légal (1 607 heures par an). Le premier bilan souligne une amélioration de l'attractivité pour les recrutements et l'absence d'impact négatif sur la continuité du service public. Toutefois, cette mesure favorise aussi une forme d'individualisation du temps de travail qui peut rendre plus complexe le management des équipes.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



La première loi de finances du quinquennat prévoit la revalorisation immédiate de 10 % du point d'indice et les crédits permettant le recrutement de 50 000 agents dans les métiers en tension.

Le financement de la hausse des rémunérations et de l'indexation des grilles sur l'inflation implique des hausses d'impôts à court terme pour les collectivités (taxe foncière pour les communes, notamment), ainsi qu'une forte hausse des crédits alloués aux hôpitaux.

Le déploiement progressif des recrutements est ciblé sur les métiers en tension. Une loi de déprécarisation de la fonction publique détaille les modalités du plan exceptionnel de titularisation des contractuels occupant des emplois permanents.

La semaine en 4 jours (et de 4 jours pour les métiers pénibles) est généralisée dans les trois versants. Pour les métiers pénibles, la mise en place se fera au fur et à mesure des recrutements nécessaires pour compenser cette réduction du temps de travail.

Un nouveau modèle d'attractivité se met en place, fondé sur des rémunérations plus élevées, une meilleure qualité de vie au travail et des effectifs renforcés dans les missions prioritaires.

Les tensions de recrutement se réduisent, avec toutefois des effets inflationnistes sur les rémunérations du secteur privé en concurrence avec le public.

Combien cela coûterait approximativement ?

67,3 Md€

par an

Chiffrage de la stratégie complète

Le recrutement de 50 000 agents sur le quinquennat, notamment dans les métiers en tension (magistrats, greffiers, infirmiers, cyberpatrouilleurs, policiers, etc.), est estimé à 3 Md€ par an en rythme de croisière. Ce chiffrage n'inclut pas les dépenses d'infrastructures supplémentaires nécessaires, potentiellement lourdes. Le plan de titularisation de 50 000 contractuels est considéré comme se faisant à coût constant.

La revalorisation immédiate de 10 % du point d'indice pour les agents des trois fonctions publiques représente un coût annuel de 24,9 Md€. À cette hausse s'ajoute l'indexation automatique des grilles sur l'inflation : avec une inflation annuelle de 2 %, son coût atteindrait 28,6 Md€ en année 5 par rapport à une trajectoire sans indexation. Le renchérissement du coût de ces mesures, lié aux 230 000 recrutements prévus dans cette stratégie, est pris en compte.

Enfin, une enveloppe de 10,8 Md€ par an sera nécessaire pour financer la baisse du temps de travail à 32 heures pour les métiers pénibles (infirmières, éboueurs, surveillants pénitentiaires, etc.), via le recrutement de 180 000 agents pour compenser cette baisse du temps de travail.

La généralisation de la semaine en 4 jours n'implique pas de coût puisqu'il ne s'agit pas d'une réduction du temps de travail, mais seulement d'une compression des 35 heures hebdomadaires sur 4 jours.

Le coût total de cette stratégie politique est donc estimé à 67,3 Md€ par an en fin de quinquennat. Ce montant équivaut à près de 5 points de CSG.

FAISABILITÉ

La semaine de quatre jours bénéficie déjà de retours d'expérience simplifiant sa généralisation.

Pour revaloriser de 10 % la rémunération de l'ensemble des fonctionnaires, la modification par décret de la valeur du point d'indice présente l'avantage d'une application globale et instantanée. Le gouvernement pourra aussi modifier par décret les grilles indiciaires ou injecter à chaque agent une bonification uniforme d'indices majorés.

ARBITRAGES MAJEURS

La priorité est donnée :

· à l'attractivité de la fonction publique, plutôt qu'à la maîtrise de la dépense publique ;

· à une revalorisation générale des rémunérations, plutôt qu'à une concentration des moyens sur quelques métiers prioritaires ;

· à un maintien du statut et du modèle actuel de fonction publique, plutôt qu'à une adaptation vers un système plus souple et individualisé.

POINTS DE TENSION

Cette stratégie présente un coût budgétaire très élevé. Elle nécessiterait soit une hausse significative des prélèvements obligatoires, soit un recours accru à l'endettement dans un contexte de potentielle défiance des marchés financiers.

Elle fragiliserait également les finances des collectivités si les revalorisations salariales ne sont pas compensées par l'État.

Par ailleurs, une hausse des rémunérations ne garantit pas à elle seule la résolution des problèmes d'organisation, de management ou de bureaucratie dénoncés par les agents.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°3

UNE FONCTIO RESSERRÉE SU PRIORITAIRES

Quel parti pris ?

Cette troisième stratégie repose sur l'idée que le contexte des finances publiques impose de traiter prioritairement le niveau de la masse salariale, qui représente près de 22 % de la dépense publique.

La dynamique des effectifs publics, plus rapide que celle de la population et de l'emploi privé, constitue un facteur structurel de dérive budgétaire, sans amélioration proportionnelle du service rendu.

Cette stratégie assume donc de supprimer des postes d'agents publics afin de rapprocher la France de la moyenne européenne.

Elle fait ainsi le choix d'un ajustement quantitatif de l'emploi public, fondé sur :

- la recherche de gains de productivité ;
- le ciblage de certains gisements d'effectifs ;
- une redéfinition explicite du périmètre de l'intervention publique.

N PUBLIQUE
R SES MISSIONS



FIXER L'OBJECTIF DE 700 000 POSTES SUPPRIMÉS SUR LE QUINQUENNAT

Les effectifs de la fonction publique ont augmenté de 25 % sur les trente dernières années (1 million d'agents supplémentaires), soit presque deux fois plus rapidement que la hausse de la population. Si cette tendance se poursuit, le nombre d'agents publics augmentera encore de 300 000 agents sur le prochain quinquennat, alourdissant la masse salariale publique de 50 Md€ (pour atteindre 295 Md€). Cette hausse est incompatible avec l'effort de redressement des comptes publics, qui suppose une économie de 140 Md€ d'ici 2029. Pour renverser cette dynamique, une trajectoire de réduction de 700 000 fonctionnaires sera mise en place en combinant non-remplacement des départs à la retraite, non-renouvellement de CDD et prime de départ volontaire.

Sur ces 700 000 suppressions de postes, 240 000 concerneront la fonction publique territoriale (soit une baisse de 12 % de ses effectifs).

RÉDUIRE LES FONCTIONS SUPPORT PAR DES GAINS D'EFFICACITÉ ET L'IA (- 375 000 POSTES)

La moitié des suppressions de postes prévues serait ciblée sur les fonctions non opérationnelles et de support :
services de paie, ressources humaines, gestion documentaire, comptabilité, ou encore des métiers spécifiques tels que les employés de bureau de l'Éducation nationale, archivistes, standardistes, traducteurs, ainsi que les personnels non soignants de la fonction publique hospitalière.
Au total, ce vivier représente près d'un quart de l'emploi public (1,33 million d'agents dont 708 000 dans l'État, 293 000 dans les collectivités territoriales et 333 000 dans les hôpitaux). Parce que ces fonctions se prêtent massivement à l'automatisation par l'IA, un gain d'efficacité de 5 % par an est retenu. Ce chiffre est cohérent avec les enseignements de plusieurs études du MIT et les expérimentations conduites dans des administrations étrangères comme au Royaume-Uni. Un tel gain d'efficacité permettra de réduire les effectifs de 375 000 postes sur le quinquennat.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Cette baisse pourra s'opérer sans licenciement *via* le non-remplacement de départs à la retraite (200 000 postes), le non-renouvellement de contrats à durée déterminée (110 000 postes) et l'instauration du dispositif incitatif de départ volontaire détaillé plus loin (65 000 postes).

ADAPTER LES EFFECTIFS ENSEIGNANTS À LA DÉMOGRAPHIE SCOLAIRE (- 80 000 POSTES)

Un autre levier de réduction des effectifs est l'adaptation des effectifs enseignants à la baisse de la natalité, puisque le nombre d'élèves va baisser de 12 % d'ici 2032. En choisissant de maintenir un taux d'encadrement constant (13,9 élèves par professeur), le nombre de professeurs requis diminuera mécaniquement de 80 000 postes sur le prochain quinquennat.

L'ampleur des futurs départs à la retraite permet d'envisager cette réduction sans licenciement, par une baisse calibrée du nombre de postes ouverts aux concours de recrutement.

FREINER LA CROISSANCE DES EFFECTIFS DU BLOC COMMUNAL (- 90 000 POSTES)

Depuis vingt ans, les effectifs du bloc communal ont augmenté sans qu'aucun transfert majeur de compétences ne soit intervenu, du fait de l'absence de mutualisations entre communes et intercommunalités : pour dix agents créés dans les intercommunalités, un seul a disparu dans les communes.

Revenir sur la hausse des effectifs intervenue depuis la montée en puissance de l'intercommunalité, en tenant compte de l'évolution démographique, suppose la suppression d'au moins 90 000 postes dans le bloc communal sur le quinquennat.

Cette baisse des effectifs sera absorbée sans licenciement. Puisque 81 % des contractuels employés par les intercommunalités sont recrutés en CDD, la réduction des effectifs passera principalement par le non-renouvellement de ces contrats. Elle sera complétée par le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite et par le recours au dispositif de départ volontaire détaillé plus loin.

RETIRER L'ÉTAT DE CERTAINES MISSIONS NON RÉGALIENNES (- 140 000 POSTES)

Le dernier axe de rationalisation repose sur la redéfinition du périmètre des administrations publiques à travers le retrait de l'État de certaines missions non régaliennes. Cette démarche vise à transférer au secteur privé un certain nombre de missions qui ne relèvent pas du cœur des compétences de l'autorité publique (telles que les fonctions de psychologues, contrôleurs aériens, ambulanciers ou encore ouvriers d'entretien des bâtiments).

Ce recentrage représente une réduction de 140 000 postes sur le quinquennat, uniquement via la non-reconduction de CDD et des départs volontaires.



INCITER LES AGENTS À CONDUIRE LES RÉORGANISATIONS NÉCESSAIRES

Les précédentes tentatives de réduction des effectifs ont pris deux formes peu efficaces :

- soit réduire les moyens alloués aux administrations, ce qui ne les conduit pas tant à se restructurer qu'à différer leurs investissements ou retarder le paiement de leurs fournisseurs, jusqu'à fragiliser l'exercice de leurs missions ;
- soit imposer des règles uniformes de baisse des effectifs (par exemple, le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux) sans tenir compte des marges d'efficience réelles, très variables selon les services.

Dans les deux cas, l'ajustement budgétaire a moins eu tendance à transformer l'organisation qu'à dégrader son fonctionnement. Pour rompre avec cette logique, la rationalisation des effectifs publics reposera sur une nouvelle méthode : sa mise en œuvre sera confiée aux encadrants eux-mêmes, qui connaissent les marges de productivité et les possibilités de transformation au plus près du terrain. Dans les services identifiés, ils seront incités à conduire les réorganisations nécessaires en étant directement intéressés aux résultats obtenus et en disposant enfin des moyens financiers et juridiques pour les mener.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

CRÉER UNE « PRIME EXCEPTIONNELLE DE TRANSFORMATION DE L'ÉTAT », VERSÉE AUX SERVICES RÉUSSISSANT LEUR RÉORGANISATION

Pour les services volontaires, les encadrants (directeurs et secrétaires généraux d'administration centrale ou d'opérateurs, sous-directeurs, chefs de bureau) percevront, à chaque fin d'exercice, une prime indexée sur les économies nettes constatées sur les dépenses de personnel et de fonctionnement par rapport à la moyenne de dépense des cinq dernières années, dans la limite de 30 % de leur rémunération annuelle.

Afin de prévenir les effets d'aubaine et comportements de court terme :

- **La validation des économies effectuées sera soumise à une certification externe stricte.** La Direction interministérielle de la transformation publique vérifiera qu'elles résultent de transformations réelles et durables (simplification de l'organisation, suppression de structures, gains de productivité liés au numérique) et non de mesures de façade (reports de charges, gels temporaires de crédits, sous-consommations conjoncturelles).
- **Le versement de la prime sera conditionné au maintien des économies constatées.** Ainsi, la moitié de la PTE sera mise en réserve chaque année et débloquée au bout de quatre ans sous deux conditions : le maintien des gains constatés et la non-dégradation d'indicateurs définis en amont.
- **Un devoir de stabilité managériale sera instauré dans les services engagés dans ces transformations.** Les responsables ne demeurant pas en poste pendant une durée minimale ne pourront toucher la part différée de la prime. L'objectif est d'éviter les réorganisations d'affichage, lancées pour produire un gain immédiat avant transmission du coût humain ou organisationnel au successeur.

En complément de la part individuelle versée aux encadrants, une part collective sera répartie entre les agents du service concerné, selon les mêmes modalités.

MOBILISER L'ENTREPRENEURIAT AU SERVICE DE LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT

Le bénéfice de la prime de transformation de l'État sera également ouvert à des entrepreneurs, qui pourront créer des structures dédiées à la réduction d'une dépense publique et être rémunérés en fonction des économies effectivement obtenues et certifiées après déploiement de leur solution. Ce mécanisme permettra à l'État de limiter le risque financier initial et de mobiliser des compétences entrepreneuriales pour accélérer des transformations que l'administration peine parfois à conduire seule.

INTÉRESSER FINANCIÈREMENT LES AGENTS AU DÉPLOIEMENT DE L'IA

Près de la moitié des agents pourraient voir certaines de leurs tâches automatisées par l'IA. Elle constitue donc un levier majeur de rationalisation de l'emploi public, à condition que son déploiement ne soit pas conçu comme une injonction descendante des administrations centrales. Les retours d'expérience les plus convaincants montrent au contraire que les usages efficaces partent des besoins du terrain - comme chez France Travail, qui a déployé un agent conversationnel capable d'interroger les candidats (disponibilités, mobilité, appétences) avant de produire un dossier structuré pour le conseiller.

La prime de transformation de l'État permettra d'inscrire l'IA dans cette logique opérationnelle. Les gains dégagés par les outils déployés dans les services seront intégrés au calcul des économies éligibles à la PTE, afin de partager les gains concrets obtenus avec les agents qui les rendent possibles.

INSTAURER UNE « RÈGLE D'OR » DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL

La PTE peut être directement mise en place dans les fonctions publiques d'État et hospitalière, où la chaîne de commandement permet d'organiser des trajectoires de réorganisation pilotées. En revanche, sa transposition à la fonction publique territoriale se heurte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités.

Pour concilier le respect de ce principe et l'objectif de baisse des effectifs, une règle d'or de l'emploi public local sera instaurée : le nombre d'agents par habitant d'une collectivité ne pourra excéder de plus de 20 % la moyenne observée au sein de sa strate démographique.
En cas de dépassement, et à défaut de retour dans cette fourchette dans un délai de trois ans, les dotations de l'État et subventions d'investissement seront minorées de 50 %, au motif qu'elles ne sauraient continuer à financer des dépenses de fonctionnement liées à une absence de rationalisation.

Les collectivités de moins de 3 000 habitants seront exclues du dispositif. Par ailleurs, afin de ne pas pénaliser la gestion en régie, la sanction ne s'appliquera que si le dépassement des effectifs s'accompagne d'un coût de fonctionnement par habitant (incluant les prestations externalisées et financements versés aux délégataires) supérieur à la moyenne de référence.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.



FACILITER ET ACCOMPAGNER LES DÉPARTS VOLONTAIRES

Sur les 700 000 suppressions de postes, près d'un quart reposera sur des départs volontaires. Cette trajectoire suppose donc de créer des dispositifs incitant à des mobilités vers le secteur privé.

ACCOMPAGNER LE RECRUTEMENT D'AGENTS PUBLICS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Le passage du secteur public vers le secteur privé ne concerne qu'environ 10 000 agents chaque année. Ces mobilités se concentrent sur les cadres supérieurs – là où elles sont les plus visibles et les plus contestées – tandis qu'elles demeurent rares ailleurs. Elles se heurtent en effet à un double obstacle : la réticence des agents à renoncer à la sécurité de l'emploi et la difficulté des employeurs privés à identifier et valoriser les compétences acquises dans l'administration.

Pour lever ces freins, un dispositif d'accompagnement sera ouvert aux agents appartenant à des services faisant l'objet d'une restructuration.
Pendant trois ans, l'agent recruté dans le secteur privé continuera de percevoir 30 % de son ancienne rémunération publique. En parallèle, son nouvel employeur bénéficiera d'une aide équivalente à 20 % de cette rémunération. La masse salariale nette supportée par l'administration sera ainsi divisée par deux pendant trois ans avant d'être intégralement supprimée.

Afin de sécuriser la transition, l'agent conservera une possibilité de retour dans l'administration en cas d'échec de sa période d'essai.

Les agents qui ne recourront pas à ce dispositif pourront bénéficier d'une rupture conventionnelle assortie de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) existante, qui peut s'élever jusqu'à 24 mois de salaire.

CRÉER UN FONDS NATIONAL POUR ABSORBER LE COÛT DES RÉORGANISATIONS

Le recours à la rupture conventionnelle se heurte à deux contraintes budgétaires pour les administrations : la prise en charge de l'indemnité et le financement des allocations d'aide au retour à l'emploi de leurs anciens agents (contrairement au secteur privé, où l'assurance chômage est mutualisée par l'Unédic, les employeurs publics fonctionnent en auto-assurance). De ce fait, l'économie de masse salariale liée au départ de l'agent est, à court terme, annulée par le cumul de l'indemnité de rupture et des allocations chômage versées pendant plusieurs mois. De nombreux ministères et collectivités renoncent ainsi à accorder des ruptures conventionnelles faute de crédits disponibles, ce qui prive l'administration d'un levier pourtant utile d'ajustement des effectifs.

Un fonds chargé de prendre en charge l'ensemble de ces coûts de sortie sera créé afin de lever cette contrainte de trésorerie et de ne pas désinciter les administrations à se réorganiser. Inspiré de l'ancien Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines, supprimé en 2023, ce nouveau fonds s'en distinguera par une dotation plus importante, des modalités d'accès plus simples et une ouverture aux trois versants de la fonction publique.

La mesure phare de cette stratégie

DIMENSIONNER LA FONCTION PUBLIQUE À LA MOYENNE EUROPÉENNE

Avec une croissance de l'emploi public deux fois supérieure à celle de la population depuis trente ans, la trajectoire actuelle menace le redressement des finances de l'État. Pour y remédier, ce plan prévoit la suppression de 700 000 postes sur cinq ans, reposant sur le non-remplacement des départs en retraite, la fin des contrats à durée déterminée et des incitations financières au départ. Le principal levier repose sur l'intégration de l'intelligence artificielle dans les tâches administratives et de support, visant une baisse de 375 000 postes grâce à des gains de productivité annuels de 5 %. Parallèlement, le déclin démographique des élèves permettra de réduire mécaniquement le corps enseignant de 80 000 encadrants tout en préservant le taux d'encadrement actuel.

Au niveau local, le non-renouvellement des nombreux contrats précaires permettra de supprimer 90 000 postes. Enfin, la délégation au secteur privé de certaines activités techniques et d'accompagnement qui ne relèvent pas de ses missions de souveraineté conduira à la suppression de 140 000 postes supplémentaires.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En Suède

Entre la fin des années 1980 et 1990, le gouvernement a réduit de moitié les effectifs de ses fonctionnaires d'État, de 400 000 à 220 000 agents. Cette réforme a été mise en œuvre par des privatisations massives et un transfert de compétences vers les municipalités, actant la fin de l'emploi à vie. En compensation, l'État a instauré un système de transition unique via la Fondation sécurité (TSN), garantissant le maintien intégral du salaire durant la reconversion et une aide personnalisée au reclassement.

À l'échelle européenne

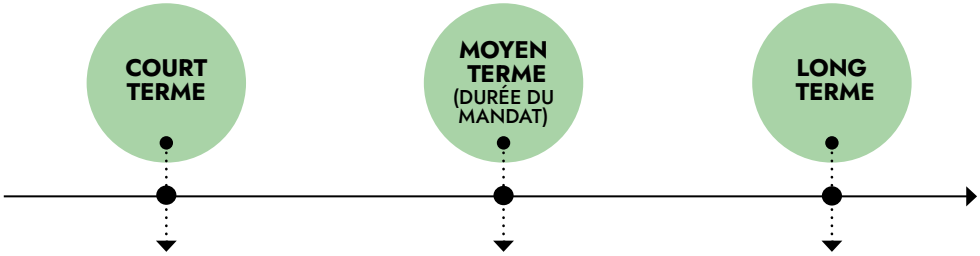
Entre 2009 et 2015, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont réduit leurs effectifs publics d'environ 10 %, la Grèce de 15 %, le Portugal de 7 %, l'Irlande de 4 %.
À titre de comparaison, même cet ajustement de 4 % supposerait, pour la France, la suppression de près de 230 000 postes.

Au Danemark

Le modèle du « triangle d'or », ou flexisécurité, a également permis d'abandonner le statut de fonctionnaire à vie pour la quasi-totalité des agents. Ce dispositif repose sur un équilibre entre une rupture de contrat facilitée et une couverture sociale très protectrice, assurant jusqu'à 90 % du revenu et un droit immédiat à la formation.
Ce système est complété par un « accord de sécurité » offrant six mois de préavis rémunéré à 100 % en cas de suppression de poste.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



Le Gouvernement annonce la trajectoire de suppression de 700 000 postes sur le quinquennat. Il décline ces objectifs par versant, sachant que la déclinaison opérationnelle sera de la responsabilité des services de terrain eux-mêmes.

La prime de transformation de l'État (PTE) et le fonds national d'accompagnement de ces réorganisations sont créés par la première loi de finances.

Les paramètres de la règle d'or territoriale sont fixés dans une loi de programmation.

Les administrations réduisent les effectifs par le non-remplacement des départs à la retraite, le non-renouvellement des CDD et des départs volontaires.

Elles déploient l'IA, réorganisent les fonctions support et intègrent les gains au calcul de la PTE.

L'Éducation nationale ajuste ses recrutements à la démographie scolaire.

Les collectivités qui ne respectent pas la règle d'or choisissent de réduire leurs effectifs ou voient leurs dotations fortement réduites.

La France rapproche son niveau d'emploi public de la moyenne européenne.

Le périmètre public se recentre sur les missions identifiées comme prioritaires.

Combien cela rapporterait approximativement ?

28 Md€

par an

Le scénario envisagé est celui d'économies annuelles augmentant progressivement d'année en année grâce aux réductions des effectifs, avec une économie totale de 25,4 Md€ par an à l'horizon 2032. Ces économies sont nettes du coût du nouveau dispositif de départs volontaires. Le calcul intègre également les hausses de cotisation à prévoir sur les pensions de retraite des autres fonctionnaires à la suite d'une baisse des effectifs.

Une petite partie de ces économies devra être mise en regard d'éventuels surcoûts liés à la délégation au privé de certaines missions auparavant internalisées. À cela s'ajoutent les dépenses liées à la mise en place, sur le quinquennat, de la prime exceptionnelle de transformation de l'État. Le chiffrage d'une mesure aussi complexe repose nécessairement sur plusieurs hypothèses. La part de la baisse des effectifs attendue sur le quinquennat directement imputable à la PTE est estimée à 25 %. Le montant obtenu est annualisé et rapporté au périmètre des services éligibles, limité aux fonctions publiques d'État et hospitalière et à environ un quart des services concernés, l'enrôlement dans le dispositif se faisant sur la base du volontariat. Cette méthode conduit ainsi à une enveloppe comprise entre 200 et 750 millions d'euros par an.

À ces économies s'ajoute le rendement des minorations des dotations aux collectivités territoriales engendrées par l'instauration de la règle d'or, estimé à 3 milliards d'euros par an.

FAISABILITÉ

La trajectoire repose surtout sur les départs naturels, le non-renouvellement des CDD et les départs volontaires. Elle évite totalement les licenciements et ne remet pas directement en cause le statut.

Un point de vigilance concerne la règle d'or territoriale, qui devra être conciliée avec la libre administration des collectivités.

La faisabilité opérationnelle dépendra de la capacité à objectiver les gains d'efficacité, à certifier les économies et à déployer rapidement l'IA dans les fonctions support.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie assume de privilégier le redressement budgétaire. Le gouvernement devra assumer la priorité donnée à l'équilibre des comptes sur le maintien du nombre d'agents, notamment dans l'enseignement, en tirant profit du "dividende démographique".

Cette stratégie implique aussi de distinguer les missions prioritaires, les fonctions automatisables et les activités pouvant être transférées hors de l'administration. L'arbitrage central porte donc sur le périmètre de l'action publique.

POINTS DE TENSION

Les résistances seront fortes dans l'Éducation nationale, la territoriale et les fonctions support. L'objectif de 700 000 suppressions pourra être perçu comme une logique comptable si les gains de productivité ne sont pas démontrés.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°4

UNE FONCTIO SOUPLE ET ÉV SES RÉSULTATS

Quel parti pris ?

Cette quatrième stratégie assume une rupture : faire du mérite le principe central de progression dans la fonction publique, à la place de l'ancienneté.

Elle part du constat que l'État ne pourra durablement résoudre ses difficultés d'attractivité et de pilotage tant que l'accès aux responsabilités dépendra du concours réussi, de la durée des services ou du corps d'appartenance davantage que des besoins du poste et des résultats obtenus.

Cette voie politique assume donc le passage d'une **fonction publique de carrière, où le mérite est principalement évalué à l'entrée, à une fonction publique de compétences, où il est mesuré tout au long du parcours.**

Pour ce faire, elle donne aux managers la capacité réelle de constituer leurs équipes, d'accélérer les parcours des agents les plus performants, de différencier les rémunérations selon l'engagement et de traiter effectivement les situations d'insuffisance professionnelle. **Ce choix refuse l'uniformité entre les agents pour mieux reconnaître ceux qui s'engagent et attirer les compétences rares.**

N PUBLIQUE PLUS ALUÉE SUR



Prérequis

GÉNÉRALISER LE CDI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le maintien du statut ne permet ni de sortir réellement de la progression à l'ancienneté, ni de donner aux managers les leviers nécessaires pour constituer leurs équipes, reconnaître l'engagement ou traiter efficacement les insuffisances professionnelles. Il entretient aussi des différences de traitement entre titulaires et contractuels, fondées sur des logiques juridiques et non sur les résultats obtenus. Dans le même temps, les souplesses que le statut autorise — comme la suppression d'un emploi dans le cadre d'une réorganisation d'intérêt général — restent peu mobilisées du fait des règles spécifiques applicables à chaque corps et des résistances internes.

Afin de garantir une prise en compte du mérite tout au long de la carrière, le recrutement sur contrat de droit public deviendra la norme. L'avancement automatique à l'ancienneté ne sera plus garanti.

Le recours aux CDD sera limité aux remplacements de courte durée. Pour les administrations y recourant de manière excessive, un bonus-malus sur les contributions d'assurance chômage sera appliqué, sur le modèle de ce qui s'impose à certains employeurs privés depuis 2019.

Une option « passerelle » permettra aux titulaires qui le souhaitent de basculer vers un CDI. En réduisant le nombre de régimes statutaires, cette option limitera le temps consacré au suivi de leurs règles propres et permettra de réorienter les équipes RH vers un accompagnement individualisé. Elle aura aussi une portée symbolique forte pour que la voie contractuelle ne soit plus perçue comme secondaire ou précaire.

Des garanties spécifiques seront prévues pour certaines fonctions exigeant une indépendance renforcée. Elles prendront la forme de conditions attachées au recrutement sur la fonction exercée (obtention de certifications obligatoires, durée d'expérience minimale, avis préalable d'un conseil indépendant, etc.).

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS SOUPLE ET ÉVALUÉE SUR SES RÉSULTATS

Cette stratégie exclut donc l'option d'un resserrement du statut sur certaines fonctions.

- **Réserver le statut aux catégories A et A+,** au motif qu'elles exercent les fonctions les plus sensibles, est contestable : une majorité exerce en réalité des tâches d'administration ou de support. Par ailleurs, ces agents déclarent que la garantie de l'emploi est, pour eux, moins un facteur d'attractivité que pour les autres catégories.
- **Réserver le statut à la fonction publique d'État** (Intérieur, Affaires étrangères, etc.) ignore la nature réelle des fonctions exercées, alors que certaines fonctions stratégiques sont exercées dans les autres versants (par exemple, le responsable de la cybersécurité d'un hôpital). Inversement, de nombreux agents des ministères centraux exercent des fonctions support, ce qui ne justifie pas un statut particulier.
- **Réserver le statut aux fonctions régaliennes** (13 % des postes) est peu compatible avec une logique de fluidité des parcours. Il créerait une hiérarchie symbolique entre une élite sous statut protégée et le reste de la fonction publique en CDD, alimentant l'image d'une nouvelle « noblesse d'État ». Cela implique en outre de déchoir de leurs postes de nombreux contractuels qui exercent déjà de telles missions – 69 % des militaires (dont 100 % des militaires du rang et 30 % des officiers) ou 12 % des gendarmes. Enfin, le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucune exigence n'imposait que ces fonctions régaliennes soient occupées par des fonctionnaires. Seules sont imposées des garanties (indépendance, neutralité), qui peuvent être assurées par un cadre de recrutement approprié, des règles déontologiques et le contrôle du juge.



CONCILIER LA SOUPLESSE DU CONTRAT AVEC UN RECRUTEMENT EXIGEANT

TRANSFORMER LES CONCOURS EN CERTIFICATIONS, POUR EN FAIRE UN SIGNAL DE QUALITÉ PARMI D'AUTRES

Le système des concours souffre de plusieurs limites.

· **Il fige la reconnaissance du mérite au moment de l'entrée dans la fonction publique.** L'effort exigeant que suppose sa réussite rend très difficile une réévaluation a posteriori de la trajectoire de l'agent à partir de ses performances professionnelles.

· **Il valorise des compétences académiques déjà attestées par les diplômes,** sans mesurer d'autres aptitudes décisives pour l'action publique contemporaine (prise d'initiatives, travail en équipe, qualités managériales, maîtrise des outils numériques, etc.).

· **Il prive les services d'une véritable stratégie de recrutement** adaptée à leurs besoins, puisqu'ils se voient affecter des agents qu'ils n'ont pas choisis.

· **Il décourage les contractuels,** pour qui l'accès à une carrière ascendante reste subordonné à une préparation lourde, sans garantie d'obtenir un poste plus attractif que celui déjà occupé.

Dès lors que le recrutement a vocation à s'effectuer en CDI, le concours doit changer de fonction. Il ne sera plus la voie automatique d'accès à l'emploi public, mais un signal de qualité parmi d'autres.

Cette logique existe déjà pour certains concours comme celui d'administrateur territorial : la réussite permet l'inscription sur une liste d'aptitude, sans ouvrir de droit direct à un emploi. Cette logique sera généralisée : les administrations recruteront librement sur la base des résultats académiques et de l'expérience. Le concours viendra renforcer une candidature, sans la conditionner. Inversement, son absence n'empêchera pas d'être recruté, dès lors que le parcours du candidat atteste sa capacité à exercer les fonctions proposées.

Pour certains métiers (infirmiers, enseignement, fonctions juridictionnelles), l'obtention de **certaines certifications pourra être rendue obligatoire.** Ce système, en remplacement des concours, permettra une meilleure reconnaissance des compétences par le secteur privé et la reconnaissance d'équivalences entre certifications et expériences professionnelles, ouvrant la fonction publique à des profils plus diversifiés.

FAIRE DE LA PÉRIODE D'ESSAI DU CDI UN VÉRITABLE FILTRE D'EXIGENCE PROFESSIONNELLE

Dans une fonction publique fondée sur le recrutement sur contrat, la période d'essai doit devenir un moment exigeant de vérification de l'aptitude au poste. Les modalités de rupture seront donc assouplies pour être alignées sur celles du privé : elle pourrait être interrompue immédiatement lorsque le candidat n'est pas jugé satisfaisant, sur simple décision du manager direct. L'employeur public n'aura plus, comme actuellement, à engager une procédure formalisée de licenciement et à motiver la décision.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

IDÉE N°4 DU DÉBAT

FONDER LES PROGRESSIONS DE CARRIÈRE SUR LES RÉSULTATS

Dans ce nouveau modèle, **le mérite ne sera plus reconnu une seule fois au moment du concours, mais apprécié tout au long de la carrière.** L'évaluation continue ne sera plus un exercice administratif sans conséquence mais un acte de management à part entière assumé par le manager direct, et qui sera le pivot de la progression des agents. L'objectif est de **reconnaître plus vite les agents engagés, d'accompagner ceux qui peuvent progresser et d'écarter ceux dont l'insuffisance durable fragilise le service.**

ACCÉLÉRER LES CARRIÈRES DES AGENTS LES PLUS MÉRITANTS PAR UN NOUVEAU *FAST TRACK*

Aujourd'hui, les progressions dans la fonction publique reposent largement sur l'ancienneté ou la réussite à des concours internes déconnectés de la performance professionnelle.

Afin d'identifier et de promouvoir plus rapidement les talents, **un parcours d'excellence baptisé « Servir » sera créé.** Inspiré des programmes de promotion des grandes entreprises, ce dispositif sera ouvert aux agents publics comme aux professionnels du secteur privé.

Une première sélection reposera sur les résultats obtenus au cours du parcours professionnel et un entretien devant un jury indépendant associant des acteurs publics et privés, et non sur la réussite à une épreuve académique. Les sélectionnés exerceront trois missions successives à responsabilité dans différentes administrations. En cas d'évaluation finale positive, l'obtention de la certification « Servir » donnera **un accès prioritaire aux fonctions d'encadrement supérieur** dans les trois versants de la fonction publique. Cette certification remplacera les concours internes et troisièmes concours d'accès aux fonctions supérieures (INSP, IRA, INET, EHESP, EN3S, etc.). Afin de préserver son caractère sélectif, **elle sera attribuée pour une durée limitée de six ans et le nombre de titulaires sera plafonné** (nombre d'emplois A+ majoré d'un taux de rotation).

RECENTRER LES ÉCOLES DE SERVICE PUBLIC SUR LA FORMATION CONTINUE

Les écoles de service public allouent la plupart de leurs moyens à la formation initiale et à l'organisation des concours, au détriment de la formation continue. La suppression des concours ou leur transformation en certifications permettra de réallouer de nombreuses ressources vers le développement des compétences.
Le rôle des écoles sera redéfini autour de trois axes :

1. Une formation initiale courte pour certains primo-recrutés en CDI, centrée sur la culture du service public, éventuellement complétée par des modules spécifiques à certains emplois.

2. Une offre de formation continue pour tous les agents afin de garantir une montée régulière en compétences. Plusieurs écoles comme l'INSP proposent déjà de tels modules, qui seront massifiés et harmonisés.

3. Des formations d'accès à l'encadrement supérieur, inspirées de l'École de guerre ou de l'Institut des hautes études de défense nationale, et réservées aux lauréats du *fast track*.

Cette rationalisation rendra inutile le maintien d'un paysage fragmenté de 34 écoles de service public (IRA, INET, EHESP, EN3S, INSP, écoles territoriales spécialisées, etc.), qui seront fusionnées en un opérateur unique de formation.

RENDRE EFFECTIVE LA SANCTION DE L'INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE

Les procédures de sanction de l'insuffisance professionnelle restent très peu utilisées du fait d'une procédure lourde, ce qui nourrit un sentiment d'injustice chez les agents les plus investis. La procédure sera donc simplifiée et rendue plus progressive. Le manager direct en deviendra le principal déclencheur.
Son déclenchement entraînera la signature d'un « contrat de progrès » de 12 mois ; si les difficultés persistent, une mise en disponibilité temporaire sans affectation préparera un repositionnement sur un poste plus adapté ou une sortie de l'administration. À défaut de solution au terme de cette période, **une procédure de licenciement sera engagée, y compris pour les hauts fonctionnaires.** Ce nouveau cadre mettra fin à la pratique consistant à surévaluer un agent peu performant afin de faciliter sa mobilité vers un autre service et de déplacer la difficulté plutôt que de la traiter.

L'évaluation annuelle deviendra ainsi un véritable outil de management, permettant d'identifier les agents les plus engagés comme les situations nécessitant un accompagnement ou une réorientation. Le suivi public du nombre de contrats de progrès engagés et de licenciements pour insuffisance professionnelle garantira que cette procédure devienne un outil normal de gestion.

En parallèle, pour les fonctionnaires encore sous statut, les procédures disciplinaires seront simplifiées. La décision ne relèvera plus de l'instance liée à son corps d'origine mais directement de l'administration qui l'emploie.



ATTIRER LES TALENTS EN RÉMUNÉRANT MIEUX LES COMPÉTENCES RARES ET LES RÉSULTATS

80 % des agents publics estiment être « très mal payés ». Ce malaise autour des rémunérations publiques tient moins à leur niveau absolu - globalement proche du privé - qu'à leur faible progression. Depuis plus d'une décennie, le salaire moyen a progressé trois à quatre fois moins vite dans la fonction publique que dans le secteur privé. Les grilles sont aussi devenues très plates. Un agent de catégorie C avec 19 ans d'ancienneté ne gagne plus que 38 euros brut mensuels au-dessus du Smic.

Une revalorisation générale des rémunérations n'est toutefois pas soutenable : une hausse de seulement 4 € nets par mois pour tous les agents coûte 2,5 Md€. Dans un contexte budgétaire contraint, **la politique salariale ne peut donc plus être uniforme mais doit assumer une différenciation explicite** en concentrant les efforts sur un nombre restreint de métiers.

REVALORISER DE 10 % À 30 % CINQ MÉTIERS PUBLICS PRIORITAIRES

Cinq métiers prioritaires feront l'objet d'une revalorisation immédiate des grilles, sur la base de trois critères : caractère essentiel de la mission, insuffisance durable des viviers de recrutement
ou écart croissant avec les rémunérations de marché.
À titre indicatif, ce dispositif pourra concerner les enseignants du secondaire qui, en début de carrière, gagnent deux fois moins que leurs homologues allemands.

Pour accompagner la bascule vers une fonction publique contractuelle, cette hausse sera réservée aux agents recrutés sous contrat et aux titulaires ayant activé la clause passerelle vers le CDI.

DIFFÉRENCIER LES RÉMUNÉRATIONS SELON LES BESOINS

Les nouveaux entrants en CDI et les titulaires ayant activé la passerelle pourront bénéficier d'une rémunération pilotée localement.
En plus d'une part socle, indexée sur les grilles actuelles, une part additionnelle (jusqu'à 30 %) pourra être fixée par l'employeur selon la difficulté du poste ou les tensions locales de recrutement. En contrepartie, les dispositifs indemnitaires centralisés et peu ciblés, comme l'indemnité de résidence, seront supprimés.

Le financement de ces deux mesures reposera sur un gel du point d'indice pendant le quinquennat pour les autres agents.
Il s'agit de passer d'une logique de hausse uniforme, coûteuse et peu efficace, à une politique salariale différenciée et concentrée sur certaines missions prioritaires.

CRÉER UNE VÉRITABLE RÉMUNÉRATION VARIABLE

Sur les 943 primes différentes qui coexistent dans la fonction publique, à peine 6 % sont liées à la performance - une proportion en recul depuis dix ans. Même pour celles-ci, la notion de "mérite" demeure largement théorique : les primes sont souvent déterminées par les corps et non par les managers, lissées entre les agents pour éviter les tensions ou distribuées selon l'enveloppe budgétaire disponible plutôt qu'au regard du travail accompli.

Dans ces conditions, l'évaluation individuelle tend à ne jouer qu'un rôle symbolique. Nombre d'encadrants renoncent d'ailleurs à formuler une appréciation sincère, de peur de déclencher des procédures de recours.

Mettre en place une véritable rémunération au mérite suppose donc trois évolutions :

- **Simplifier radicalement l'architecture indemnitaire** par l'extinction progressive des régimes de primes existants au profit d'une généralisation d'un régime unifié, déjà existant mais peu déployé (le RIFSEEP), pour l'ensemble des agents évalués chaque année (donc hors enseignants). Toute nouvelle revalorisation salariale sera gelée pour les administrations n'ayant pas achevé cette bascule dans un délai de trois ans.
- **Pour tous les nouveaux encadrants, fixer un minimum de 20 % de rémunération liée à la performance individuelle ou collective.** À court terme, pour éviter tout coût budgétaire, cette part variable sera financée par une moindre part fixe.

La mesure phare de cette stratégie

RECRUTER LES NOUVEAUX ENTRANTS SUR UN CDI DE DROIT PUBLIC

Les administrations recruteront directement les profils dont elles ont besoin, avec une période d'essai permettant de confirmer l'adéquation au poste. Les concours seront transformés en certifications de compétences : ils resteront obligatoires pour certaines fonctions exigeant des garanties particulières, mais n'ouvriront plus automatiquement droit à un emploi. Les CDD seront réservés aux besoins temporaires afin de mettre fin à la précarisation d'agents employés durablement sur des missions permanentes.

Cette transformation écarte délibérément l'idée de restreindre le statut aux fonctions régaliennes. Une telle fragmentation instaurerait une hiérarchie symbolique contre-productive, alors même que de nombreux contractuels occupent déjà de tels postes. Les impératifs d'indépendance et de neutralité requis pour des métiers sensibles ne dépendront plus d'un statut particulier mais de garanties spécifiques (protections élargies, avis de conseils indépendants), conformément aux exigences constitutionnelles.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En France

L'École de Guerre a mis en place une formation en une année ("*fast track*") destinée aux officiers supérieurs, autour de quatre grands cycles pédagogiques en adéquation avec les enjeux des armées (organisation de la défense, opérations dans un cadre interarmées, etc).

Au Royaume-Uni

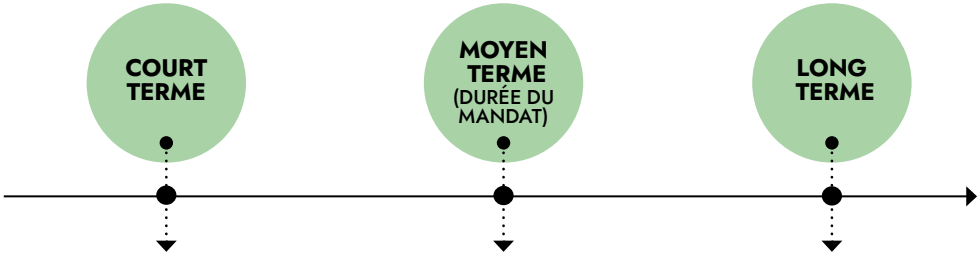
Le *Civil Service Fast Stream* est une formation destinée aux étudiants en fin de cycle afin de former les futurs dirigeants du secteur public britannique. Classé parmi les meilleurs employeurs de jeunes diplômés par *The Times*, il propose des parcours accélérés à travers 15 spécialités (numérique, diplomatie, finance, etc.) et met l'accent sur le développement des compétences grâce à un accompagnement personnalisé et des sessions d'apprentissage pratique. Fort d'une attractivité croissante avec près de 60 000 candidatures en 2021, le programme favorise l'insertion des jeunes de moins de 29 ans, notamment via des stages d'été avec une passerelle d'accès rapide (*Fast Pass*).

En Suède

Dès 1965, le gouvernement a abandonné la fixation unilatérale des salaires au profit de négociations collectives. Ce mouvement s'est accéléré en 1990 avec le remplacement des grilles générales par un système de rémunération individuelle et différenciée, calqué sur le modèle privé.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



Une loi sanctuarise le contrat comme norme de recrutement et met fin au statut pour les nouveaux entrants, avec un calendrier différencié selon les corps. Ce texte enclenche aussi la revalorisation immédiate de 10 % pour les métiers prioritaires préalablement identifiés, réservée aux contractuels et aux titulaires choisissant l'option passerelle vers le CDI.

La rupture de la période d'essai est facilitée tandis qu'un malus est instauré pour les administrations recourant excessivement aux contrats précaires.

Au cours du mandat, le mérite devient le pivot de la gestion des carrières avec le remplacement des concours par des certifications et la création du programme "Servir" pour l'encadrement supérieur.

Une large partie des 34 écoles de service public sont fusionnées et recentrées sur la formation continue.

La rémunération à la performance est généralisée, et le dispositif de « contrat de progrès » est déployé pour traiter les situations d'insuffisance professionnelle.

La bascule vers une fonction publique de compétences est achevée grâce à la généralisation des passerelles et au renouvellement des effectifs.

La fonction publique gagne en fluidité, permettant une mobilité totale avec le secteur privé et un pilotage local des salaires selon les besoins des services.

L'évaluation continue remplace l'ancienneté, garantissant que le maintien en poste et la progression dépendent exclusivement de l'engagement et des résultats.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela coûterait approximativement ?

COÛT NEUTRE

Dans un scénario central est faite l'hypothèse d'une revalorisation de 20 % du point d'indice des métiers prioritaires de la fonction publique. Le périmètre retenu est de 1,25 million d'agents, ce qui permet d'inclure les enseignants du secondaire (0,9 million d'enseignants dont 55% dans le second degré).

La mesure n'est toutefois pas appliquée à tout le stock : elle est réservée aux nouveaux entrants en CDI et aux titulaires activant la clause passerelle du statut vers le contrat, soit une hypothèse de montée en charge à 30 % du vivier à la fin du quinquennat. Une hausse de 20 % pour les 375 000 agents concernés par la mesure représente un montant proche de 3 Md€ .

À cela s'ajoute une enveloppe de rémunération locale différenciée, ciblée sur 10 % du vivier prioritaire avec un complément moyen de 15 %, soit environ 800 millions d'euros par an. La généralisation de la rémunération variable pour les encadrants est supposée neutre à court terme, puisqu'elle se substitue à une hausse naturelle de la rémunération fixe ou aux primes existantes.

Ces mesures de revalorisation sont financées par un gel du point d'indice pour les autres métiers de la fonction publique, ce qui permet d'économiser environ 4,5 Md€ par an en supposant une inflation à 2 %. Un surplus de 700 millions d'euros est aussi dégagé par le gel du point d'indice pour les métiers n'ayant pas activé la clause passerelle, et peut être affecté au financement de l'indemnité différentielle pour les fonctionnaires dont la rémunération serait inférieure au SMIC.

Les autres coûts ou gains tirés du passage au contrat par défaut et du recentrage des écoles de service public ne sont ici pas considérés.

FAISABILITÉ

Tant que le recrutement des contractuels respecte l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, c'est-à-dire une sélection basée uniquement sur les capacités et les talents, le passage au contrat généralisé est juridiquement possible.

De même, l'extinction progressive des concours est prévu sur une durée de cinq ans pour respecter le principe de sécurité juridique et protéger les candidats ayant déjà entamé leur préparation.

ARBITRAGES MAJEURS

Un arbitrage clair doit être rendu en faveur d'une gestion plus managériale, intégrant la rémunération au mérite et la simplification des procédures de licenciement pour insuffisance professionnelle - des mesures plébiscitées par l'opinion publique.

POINTS DE TENSION

Le passage au contrat risque de cristalliser une forte opposition syndicale, alimentée par la perception d'une précarisation. Le recours au CDI par défaut - et non au CDD - doit lever cette crainte.

Concernant la rémunération au mérite en revanche, 63 % des agents s'y déclarent favorables.

De même, contrairement aux idées reçues, 80 % des directeurs de collectivités estiment que le concours ne certifie plus la compétence et le professionnalisme des agents.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

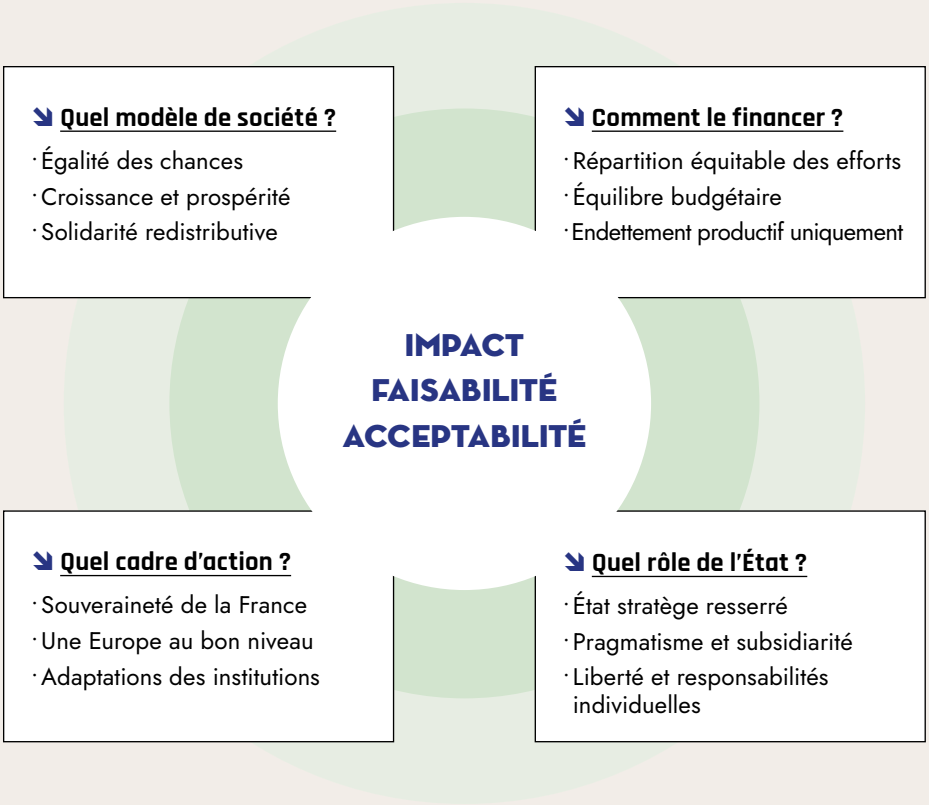
LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 3

LA RECOM-MANDATION DE MONTAIGNE

NOS PRINCIPES D'ARBITRAGES

Pour ses propres recommandations, l'Institut Montaigne a structuré sa grille de réflexion selon les principes suivants :



LA VOIE CHOISIE PAR L'INSTITUT

NOTRE RECOMMANDATION

RÉARMER LA FONCTION PUBLIQUE



POURQUOI CETTE VOIE ?

CONCENTRER LES MOYENS SUR LES MISSIONS PRIORITAIRES, LIBÉRER LES PARCOURS ET RESPONSABILISER TOUTE LA CHAÎNE PUBLIQUE

L'État a affaibli sa capacité d'action en dispersant ses moyens et en cessant de distinguer clairement les missions essentielles des interventions périphériques. Dans le même temps, son modèle d'emploi est devenu illisible : le statut demeure la norme affichée tandis que le recours au contrat s'est généralisé sans doctrine claire. Il en résulte une fonction publique trop uniforme dans ses règles, trop dispersée dans ses moyens et insuffisamment différenciée dans ses rémunérations.

Face à ce constat, l'Institut Montaigne propose de reconstruire une fonction publique de priorités autour de trois ruptures :

- D'abord, **mettre fin à la hausse tendancielle de l'emploi public** et réduire les effectifs dans les missions périphériques ou automatisables.
- Ensuite, **rompre avec l'uniformité salariale** pour réinvestir les économies dans les métiers essentiels.
- Enfin, **sortir des carrières prédéterminées par l'ancienneté et le corps d'appartenance,** afin de faire des compétences et des résultats les principaux critères de progression.

L'objectif est de restaurer la capacité d'action de l'État grâce à une fonction publique resserrée, plus exigeante et plus attractive.

AXE 1

DÉBUREAUCRATISER L'ADMINISTRATION CENTRALE ET Y RÉTABLIR UNE CHAÎNE DE COMMANDEMENT CLAIRE

Un ministre ne peut être tenu responsable des résultats de son action s'il ne dispose pas d'une autorité réelle sur les administrations chargées de la mettre en œuvre. Or la multiplication des opérateurs, le poids des cabinets et la fragmentation des responsabilités ont progressivement affaibli la chaîne de commandement politique. La réforme doit donc rendre aux ministres la pleine maîtrise de leur administration.

Les agences et opérateurs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques seront, par défaut, réinternalisés sous l'autorité ministérielle dans un délai de deux ans. **Les cabinets seront recentrés sur les seules fonctions de chefferie** (agenda, communication, relations parlementaires) afin de ne plus doublonner le travail des directions d'administration centrale.
Les directeurs d'administration centrale et dirigeants des opérateurs maintenus seront nommés sur des contrats de mission alignés sur la durée du mandat ministériel. Réunis au sein d'un conseil de direction présidé par le ministre, ils formeront une équipe directement comptable de l'exécution des priorités politiques. Le ministre ne pourra ainsi plus invoquer l'autonomie d'un opérateur ou la fragmentation administrative pour justifier l'absence de résultats.

Cette réforme rompra également avec le pilotage par le chiffre, devenu depuis trente ans le principal mode de gestion de l'État. L'accumulation d'indicateurs, souvent centrés sur les moyens engagés plutôt que sur les effets obtenus, a multiplié les obligations de reporting sans renforcer la responsabilité.

Les quelque 1200 indicateurs de performance transmis chaque année au Parlement seront supprimés. **Chaque ministre sera désormais évalué sur un maximum de cinq objectifs de résultat, fixés par le Parlement, et viendra en rendre compte chaque année avant l'examen de la loi de finances.** Dans les administrations, **les indicateurs dont la collecte n'est pas totalement automatisée seront supprimés** afin de libérer les agents de tâches de *reporting*.

La débureaucratisation devra également transformer l'organisation quotidienne des services. Une charte contraignante, applicable à toutes les administrations sous trois ans, imposera certains principes d'organisation comme un maximum de quatre échelons hiérarchiques. En parallèle, la réforme territoriale proposée par l'Institut (détaillée dans la note sur la réforme de l'État) réduira les doublons et tâches de coordination entre administrations. L'objectif est de raccourcir les circuits de décision et de rapprocher les responsabilités du terrain.

AXE 2

PROMOUVOIR SELON LES RÉSULTATS PLUTÔT QUE SELON L'ANCIENNETÉ

Aujourd'hui, la carrière demeure largement déterminée par l'ancienneté, le corps d'appartenance et le concours réussi parfois plusieurs décennies auparavant.
En conséquence, les parcours sont figés, la progression des agents les plus performants est ralentie et le mérite est essentiellement reconnu au seul moment de l'entrée dans la fonction publique. **Cette logique doit être renversée : les compétences démontrées et les résultats obtenus doivent devenir les seuls critères de la progression professionnelle.**

Pour rendre cette évolution possible, **le CDI de droit public deviendra la voie normale de recrutement des nouveaux agents. Les recrutements sous statut seront progressivement mis en extinction,** selon un calendrier adapté à chaque corps. Cette bascule permettra de différencier davantage les parcours, de mettre fin aux écarts de traitement injustifiés entre titulaires et contractuels et de donner aux managers de véritables leviers pour recruter, faire progresser et reconnaître leurs équipes. Elle ne privatisera pas le service public : les agents resteront employés par des administrations et soumis au droit public. Elle renforcera même la sécurité des parcours, puisque les CDD seront réservés aux seuls besoins temporaires et ne pourront plus servir à pourvoir durablement des missions permanentes comme actuellement. Enfin, l'indépendance des fonctions sensibles sera pleinement garantie : des protections renforcées seront prévues lorsque les missions l'exigent, tandis que les statuts imposés par la Constitution seront maintenus.

Le système des concours sera entièrement revu. Ceux-ci ne donneront plus automatiquement accès à un emploi et à une carrière prédéterminée. Ils seront transformés en certifications, attestant de compétences que chaque administration pourra prendre en compte dans son recrutement. Leur obtention ne restera obligatoire que pour certaines fonctions (notamment juridictionnelles). La plupart des écoles de service public (INSP, INET, IRA, etc.), actuellement centrées sur la formation initiale après la réussite aux concours, seront regroupées au sein d'un établissement unique consacré à la formation continue, pour permettre aux agents de préparer de nouvelles responsabilités tout au long de leur carrière.

Enfin, un parcours accéléré d'excellence sera créé pour ouvrir plus rapidement les postes d'encadrement aux profils ayant fait leurs preuves. Accessible aux agents publics comme aux professionnels du privé, il reposera sur la réussite de missions concrètes en administration, évaluées par un jury réunissant responsables publics et personnalités extérieures. Il débouchera sur une certification valable six ans et donnant un accès prioritaire aux fonctions d'encadrement. Son renouvellement dépendra des résultats obtenus au cours de cette période.

AXE 3

DONNER AUX ENCADRANTS PUBLICS UN VÉRITABLE POUVOIR D'AGIR

La puissance publique ne peut être efficace si ceux qui la dirigent ne disposent d'aucun levier managérial sur leurs équipes. **Les encadrants publics doivent pouvoir choisir leurs collaborateurs, fixer leurs objectifs, reconnaître l'engagement, accélérer la progression des meilleurs agents et traiter effectivement les situations d'insuffisance professionnelle.**

La généralisation du CDI de droit public leur donnera la maîtrise du recrutement de leurs équipes sur la base des compétences recherchées et des besoins du poste. Les encadrants ne se verront plus imposer des agents affectés selon l'appartenance à un corps ou le classement à un concours. La période d'essai deviendra le véritable moment de validation du recrutement : il reviendra à l'encadrant de confirmer, en situation de travail, l'aptitude de l'agent au poste.

L'entretien annuel deviendra un véritable acte de management. Il ne se limitera plus à formaliser une progression déterminée à l'avance, mais fixera des objectifs précis et produira des effets concrets sur les promotions, l'accès aux responsabilités et la rémunération variable. **Les régimes de primes, aujourd'hui complexes et peu liés aux résultats, seront regroupés dans un dispositif unique piloté par l'encadrant.** Pour les nouveaux encadrants, la part variable représentera au moins 20 % de la rémunération totale. Son niveau sera adapté à la nature des fonctions : elle ne s'appliquera pas aux magistrats et restera plus limitée pour les enseignants et les forces de sécurité.

Enfin, les encadrants disposeront d'une procédure claire et progressive pour traiter l'insuffisance professionnelle. Une évaluation « insuffisante » déclenchera un contrat de progrès d'un an, assorti d'objectifs précis et d'un accompagnement dédié. En l'absence d'amélioration, l'agent sera placé pendant une année dans une situation de repositionnement sans affectation ; à défaut de solution à son terme, il pourra être licencié, y compris dans la haute fonction publique. Cette procédure mettra fin à la pratique consistant à surévaluer un agent peu performant pour déplacer la difficulté vers un autre service plutôt que de la traiter.

AXE 4

FAIRE CONFIANCE AUX AGENTS PUBLICS POUR MENER LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT ET LES INTÉRESSER AUX RÉSULTATS OBTENUS

La réduction de l'emploi public est nécessaire afin de dégager les marges permettant de mieux rémunérer les métiers prioritaires et d'améliorer leurs conditions de travail. Toutefois, elle échouera si elle prend à nouveau la forme d'un rabot uniforme imposé d'en haut. Les gels indifférenciés de recrutements et les baisses généralisées de crédits fragilisent les services sans modifier leur organisation.

L'Institut Montaigne propose de **sortir de cette logique de réduction imposée et uniforme au profit d'une logique de transformation fine, pilotée par les encadrants publics eux-mêmes.** Parce qu'ils connaissent les procédures inutiles, les doublons et les tâches automatisables, eux et leurs équipes seront directement intéressés aux économies durables qu'ils dégageront. Sur le quinquennat, **une prime exceptionnelle de transformation de l'État sera créée** dans les trois versants de la fonction publique. Elle leur reversera une part des gains effectués (jusqu'à 30 % de la rémunération annuelle) ; **une autre part pourra être conservée par le service afin de financer une amélioration des outils et des conditions de travail. Les économies issues du déploiement de l'intelligence artificielle entreront dans le calcul de cette prime.** Les agents pourront ainsi percevoir les réorganisations moins comme une menace que comme une opportunité d'améliorer leur service tout en étant reconnus pour leur contribution.

Le bénéfice de cette prime pourra aussi être ouvert à des solutions portées par des entrepreneurs externes à l'administration.

Ce mécanisme incitatif sera doublé d'un déblocage des verrous qui empêchent aujourd'hui les services de mener des transformations ambitieuses. Les encadrants disposeront enfin de tous les leviers nécessaires pour réorganiser leur service : une enveloppe exceptionnelle de 3 milliards d'euros sur le quinquennat financera le déploiement de l'intelligence artificielle ; un fonds national prendra en charge les indemnités de rupture conventionnelle et les allocations chômage, afin que le coût immédiat des départs ne bloque plus les réorganisations ; enfin, un dispositif de départ volontaire sera proposé aux agents des services en transformation. Pendant trois ans, l'agent recruté dans le privé conservera un complément égal à 30 % de son ancienne rémunération publique, tandis que son nouvel employeur recevra une aide équivalente à 20 %.

Dans les collectivités, une **règle d'or de l'emploi territorial** complétera cette démarche (cf. note Réforme de l'État) : celles dont les effectifs par habitant excèdent durablement la moyenne devront corriger cet écart pour conserver l'intégralité des subventions de l'État.

AXE 5

RÉINVESTIR UNE PARTIE DES ÉCONOMIES EFFECTUÉES DANS UN CHOC DE MOYENS POUR LES MISSIONS PRIORITAIRES

La réduction de l'emploi public n'a de sens que si elle permet de réarmer les services qui portent les promesses fondamentales de la puissance publique : soigner, instruire, protéger et rendre la justice. **Les économies dégagées financeront donc le recrutement de 50 000 agents dans les secteurs en tension,** (notamment la santé et la justice) ainsi qu'une **revalorisation immédiate de 10 % à 30 % pour près de 400 000 agents** exerçant les métiers jugés prioritaires. Les services pourront également accorder un **complément de rémunération pouvant atteindre 30 %** afin de répondre aux difficultés locales de recrutement et à la rareté des compétences. La politique salariale ne cherchera ainsi plus à augmenter uniformément toutes les rémunérations, mais à attirer et fidéliser les compétences là où l'État en a le plus besoin.

Réduire pour réinvestir dans l'essentiel ; responsabiliser pour rendre à chacun le pouvoir de répondre de ses résultats ; différencier pour mieux attirer, reconnaître et retenir : telle est la doctrine proposée pour reconstruire une fonction publique plus resserrée, plus exigeante et plus attractive.

FEUILLE DE ROUTE

LA PREMIÈRE ANNÉE DU MANDAT

ADOPTER LES TEXTES FONDATEURS

La loi de transformation de la fonction publique sera adoptée avant la fin de la première année. Elle modifiera le Code général de la fonction publique et fixera au 1er janvier de la troisième année l'entrée en vigueur du nouveau cadre de recrutement sous CDI de droit public.

Un premier décret arrêtera, avant la fin de l'année, le calendrier applicable à chaque corps ainsi que les dispositions transitoires pour les candidats déjà engagés dans la préparation d'un concours.

La loi organique modifiant la LOLF sera adoptée au cours de la première année, pour une application au projet de loi de finances présenté la deuxième année.

Le premier projet de loi de finances ouvrira les crédits initiaux nécessaires à la transformation. Les mesures d'organisation gouvernementale et la charte administrative seront prises immédiatement par décret. La revue juridique des opérateurs sera lancée dans les six premiers mois.

LA DEUXIÈME ANNÉE DU MANDAT

PRÉPARER LA BASCULE

Les autres décrets d'application seront publiés avant la fin de la deuxième année, afin que l'ensemble du cadre réglementaire soit prêt pour l'entrée en vigueur du 1er janvier suivant.

Les réinternalisations d'opérateurs seront achevées avant la fin de l'année, par décret ou, lorsque la loi l'exige, par des dispositions législatives sectorielles.

Le fonds national, la prime de transformation et le dispositif de mobilité vers le secteur privé entreront en fonctionnement au cours de la deuxième année, avant les premières restructurations.

La loi instaurant la règle d'or de l'emploi territorial sera adoptée durant cette période ; ses modalités de comparaison et le délai de retour à la norme seront fixés par décret.

SUR LE RESTE DU MANDAT

FAIRE ENTRER LE NOUVEAU CADRE EN VIGUEUR ET ORGANISER SA MONTÉE EN CHARGE

Le nouveau cadre de recrutement entrera en vigueur le 1er janvier de la troisième année.

Les crédits nécessaires à sa montée en charge seront inscrits dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale des troisième, quatrième et cinquième années.

La charte administrative deviendra pleinement opposable au début de la quatrième année, à l'issue du délai de mise en conformité de trois ans.

COÛT ET RESSOURCES

17,3 Md€

d'économies par an.

Fourchette basse : 10,9 Md€
Fourchette haute : 23,7 Md€

Les économies nettes permises par la recommandation de l'Institut Montaigne sont estimées à 17,3 milliards d'euros.

Les économies atteindraient 7,4 milliards grâce à la suppression de deux échelons administratifs, à la clarification des compétences et à la limitation des financements croisés ; 550 millions par la réinternalisation de missions et la rationalisation des opérateurs ; et 110 millions par le plafonnement des cabinets ministériels à cinq collaborateurs par ministre. Ce dernier montant correspond à une réduction de 65 % des effectifs, de 521 à 180 collaborateurs, appliquée à un coût initial de 170,7 millions d'euros.

Le principal levier tient à la réduction des effectifs publics. Le scénario bas retient 100 000 suppressions de postes sur le quinquennat, pour 3,7 milliards d'euros d'économies annuelles en rythme de croisière. Le scénario haut en retient 465 000, notamment grâce aux gains de productivité liés à l'intelligence artificielle, pour environ 17 milliards d'euros par an. Ces estimations sont nettes du coût des départs volontaires et intègrent l'augmentation des cotisations employeur retraite induites en cas de réduction des effectifs. S'y ajoutent 3 milliards d'euros par an issus de la minoration des dotations aux collectivités ne respectant pas la règle d'or.

Les dépenses atteindraient entre 3,8 et 4,35 milliards d'euros par an. Le plan de déploiement de l'intelligence artificielle et de renouvellement du matériel représente 3 milliards d'euros sur le quinquennat. Il est intégralement comptabilisée, même si les gains de productivité pourraient en compenser tout ou partie.

L'enveloppe consacrée à la prime de transformation de l'État est estimée entre 200 et 750 millions d'euros par an. Le calcul suppose que 25 % des économies associées aux baisses d'effectifs résultent de ce dispositif et qu'un quart des services des fonctions publiques d'État et hospitalière y participent volontairement.

Le recrutement de 50 000 agents dans les métiers en tension représente par ailleurs 3 milliards d'euros par an en rythme de croisière. La revalorisation des métiers prioritaires, réservée aux nouveaux agents en CDI et aux titulaires activant la passerelle, concernerait à terme 30 % d'un vivier de 1,25 million d'agents. Une hausse moyenne de 20 %, complétée par une rémunération locale différenciée, coûterait 3,8 milliards d'euros par an.

Cette revalorisation serait financée par le gel du point d'indice des 5,4 millions d'agents non concernés. Avec une inflation annuelle de 2 %, l'économie atteindrait 4,5 milliards d'euros, en plus de 700 millions affectés aux indemnités différentielles garantissant le respect du SMIC. La mesure est donc considérée comme budgétairement neutre.

INDICE D'ACCEPTABILITÉ CITOYENNE

Afin de mesurer l'acceptabilité des réformes proposées, **l'Institut Montaigne et Verian** ont développé un Indice d'Acceptabilité Citoyenne, noté de 0 à 10.

Cet indice synthétise trois dimensions essentielles de l'acceptabilité d'une réforme : son impact perçu pour la société, sa légitimité et son acceptabilité morale, ainsi que l'adhésion personnelle qu'elle suscite.

RÉARMER LA FONCTION PUBLIQUE



Il est calculé à partir des réponses des Français à trois questions posées après présentation de chaque projet de réforme. **Plus le score est élevé, plus la réforme est jugée acceptable par les citoyens.**

Les résultats sont issus d'une enquête en ligne réalisée en août et septembre 2026 auprès d'un échantillon de 1 500 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

SOURCES

Acteurs Publics. (2022). *Sondage : Les niveaux de rémunérations pèsent lourdement sur l'attractivité de la fonction publique.*

Assemblée Nationale. (2023). *Rapport d'information sur la rationalisation de notre administration comme source d'économies budgétaires (Rapport n° l16b1329).*

Association Nos Services Publics. (2021). *Perte de sens chez les agents du service public : les résultats de notre enquête nationale.*

Banque des Territoires. (2016-2024). *Pénibilité dans la fonction publique : un rapport d'inspection interministériel relance le débat.*

Banque Populaire / CASDEN. (2025). *Baromètre BVA - CASDEN : les agents de la Fonction publique fiers d'être utiles mais pessimistes pour l'avenir.*

Caisse des Dépôts. (2026). *Rapport de Nicolas Portier sur la décentralisation et les impacts financiers pour les collectivités territoriales.*

Cour des comptes. (2018). *Rapport thématique : Les personnels contractuels enseignants au sein du ministère de l'Éducation nationale.*

Cour des comptes. (2021). *Rapport d'évaluation : Les effectifs de l'administration territoriale de l'État (Exercices 2010-2021).*

Cour des comptes. (2021). *Rapport thématique : La gestion des absences des enseignants dans les établissements publics.*

Cour des comptes. (2023). *Note thématique : Les transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales.*

Cour des comptes. (2023). *Le personnel hospitalier non médical, les lits fermés et la gestion de la tarification à l'activité (Réf. 75399 / Juillet 2023).*

Cour des comptes. (2024). *Rapport de contrôle : La fonction ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale.*

Cour des comptes. (2025). *Rapport public : Les mobilités croisées entre les secteurs public et privé.*

Data.gouv.fr. (consulté en juillet 2026). *Répertoire d'usage du Socle Interministériel de Logiciels Libres (SILL) dans l'administration.*

Direction générale des collectivités locales (DGCL). (2023). *Bulletin d'informations statistiques (BIS n° 180) : Les finances des régions et des collectivités territoriales uniques (CTU) en 2022.*

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). (2023). *Les sanctions disciplinaires et les recours (Édition 2023)*

Direction générale de la fonction publique (DGAFP). (2025). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique — Édition 2025.*

Direction générale de la fonction publique (DGAFP). (2025). *Publication du premier répertoire commun des métiers de la fonction publique.*

Direction générale de la fonction publique (DGAFP). (2024-2025). *Rapport d'enquête interministérielle : L'exposition des agents publics aux risques professionnels.*

Direction générale du Trésor. (2025). *Les enjeux économiques de la redistribution vers les familles.*

Ecalle, F. / FIPECO. (2024). *Les effectifs de la fonction publique de 1997 à 2022 : analyses et évolutions historiques.*

Ecalle, F. / FIPECO. (2025, 30 avril). *Le niveau et l'évolution de la masse salariale publique en France.*

European Commission. (consulté en juillet 2026). *Eurobarometer: Public opinion monitoring and institutional trust indicators.*

France Stratégie. (2025). *Note d'analyse n° 150 : La mobilité au sein de la fonction publique – État des lieux et perspectives.*

France Stratégie / Comité Servir l'État. (2024). *Travailler dans la fonction publique : Rapport complet du comité de réflexion sur le travail public.*

Government of Canada / Justice Laws Website. (2003). *Public Service Modernization Act (S.C. 2003, c. 22).*

Government of Estonia / KrattID. (consulté en juillet 2026). *Bürokratt: The concept of an interoperable virtual assistant network for public services.*

Haut-commissariat à la stratégie et au plan. (2025, juin). *Enseigner : une vocation à reconstruire, un équilibre à restaurer.*

Institut Montaigne. (2025). *Les jeunes et le travail : aspirations et désillusions des 16-30 ans en France.*

Institut Montaigne. (2025). *Législatives : Analyse de l'impact budgétaire d'indexer les salaires du secteur public sur l'inflation.*

Institut Terram. (2024). *Réforme territoriale : Pour une démocratie locale restaurée à l'échelle des bassins de vie.*

Insee. (2024). *Les indicateurs de la mobilité sociale intergénérationnelle et de l'accès aux catégories de cadres (Référence 8612526).*

Insee. (2025). *Statistiques de l'emploi public : Évolution du nombre des agents publics (Référence 8732435).*

Insee. (2025, 4 décembre). *Séries longues sur les salaires dans le secteur privé et dans la fonction publique.*

Ipsos. (2024). *Les jeunes et l'emploi public : motivations, perception et attentes vis-à-vis des carrières d'État.*

Jury du CAPES de Mathématiques. (2025). *Rapport du jury de la session 2025 des concours du CAPES et du CAFEP de mathématiques (Moyenne d'admissibilité).*

Légifrance. (consulté en juillet 2026). *Code général de la fonction publique : Articles L541-1 à L544-24 relatifs à la perte et suppression d'emploi.*

Légifrance. (consulté en juillet 2026). *Article 83 du Code général des impôts : dispositions relatives aux abattements fiscaux sur les pensions.*

Ministère de l'Éducation Nationale. (2025). *Bilan statistique officiel et résultats de la session des concours d'enseignants 2025.*

Ministère de l'Intérieur / Thiriez, F. (2020, 30 janvier). *Rapport de la mission haute fonction publique : égalité des chances et nouveaux parcours de responsabilité.*

Ministère des Services Publics de Belgique (BOSA). (consulté en juillet 2026). *Guide pratique et cadre réglementaire pour organiser la mobilité temporaire interservices.*

Odoxa. (2024). *Sondage d'opinion : Les Français et leur perception de la qualité et de l'utilité des services publics (Réf. 15500-2).*

OECD. (2015). *Government at a Glance 2015: Structural focuses on Swedish public employment models.*

Ravignon, B. (2024, 29 mai). *Rapport d'évaluation de l'impact financier de l'enchevêtrement des compétences : Le coût du millefeuille administratif.*

SOURCES

Sénat. (2017). *Rapport d'information de la Commission des finances sur l'évaluation de la masse salariale publique (Rapport n° 16-566).*

Sénat. (2025). *Rapport de la Commission des lois sur le projet de loi de simplification de l'action publique et de gestion des indicateurs (Rapport n° l25-736-1).*

Sénat. (2025). *Commission d'enquête sur les missions, le coût et l'utilité des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État.*

Secrétariat Général du Gouvernement. (2026). *Annexe au Projet de loi de finances pour 2026 : Rapport « Jaune » sur l'évaluation des coûts des cabinets ministériels.*

Social Science Research Network / Policy Commons. (2021). *On Firmer Ground: Empirical analysis of Icelandic working hours and compressed public workweeks.*

Swiss Federal Archives (BAR). (consulté en juillet 2026). *Évolution historique du statut de l'administration : Comment les fonctionnaires fédéraux sont devenus des employés.*

Union des Mutuelles de la Fonction Publique / UMSO. (2024). *Enquête nationale sur la perte de sens et le sentiment d'absurdité des agents dans l'exercice de leurs tâches quotidiennes.*

Wissenschaftliche Dienste des Landtags NRW (Allemagne). (2023). *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (Recht NRW – s. 317).*

les REPÈRES de MONTAIGNE

Cette note, publiée par l'Institut Montaigne, fait partie de la collection :
Les repères de Montaigne, 25 recommandations pour la France
Dépôt légal : Octobre 2026
Sous la direction générale de Marie-Pierre de Bailliencourt
Enquête territoriale : Institut Enterritoires
Enquête d'acceptabilité : Verian

Design graphique : Élodie Ruiz ; Studio Nathalie Bastide
Mise en page : Laure Scheffel

Imprimé en France par Maqprint
ISSN : 1771-6756

Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tel. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

INSTITUT Montaigne

MÉTHODOLOGIE

Chaque note est le produit d'une réflexion collégiale. Celle-ci mobilise **25 années d'expertise en politiques publiques, plusieurs mois de revue de littérature scientifique et d'analyses de données officielles sourcées.** Elle s'appuie sur des auditions de chercheurs, d'économistes et d'experts indépendants, ainsi que sur des échanges réguliers avec les entreprises adhérentes de l'Institut Montaigne, des élus et des personnalités œuvrant au quotidien dans les territoires.

Nous avons tenu compte des idées présentes dans le débat politique et des attentes exprimées par les Français, telles qu'elles ressortent des enquêtes et sondages de ces derniers mois. Les mesures que nous proposons découlent ainsi d'arbitrages pris dans l'intérêt de la France en conciliant efficacité, faisabilité opérationnelle et acceptabilité citoyenne.

MERCI !

L'Institut Montaigne remercie chaleureusement son comité directeur, ses équipes internes, les experts permanents et associés, les entreprises adhérentes ainsi que l'ensemble de ses partenaires, qui ont contribué pendant 18 mois à l'élaboration de ces notes.

INSTITUT Montaigne

REPÈRES POUR LA FRANCE

L'Institut Montaigne, espace de réflexion indépendant et apartisan, au service de l'intérêt général, s'engage dans la préparation de l'élection présidentielle 2027.

Parce que nous pensons qu'il est indispensable de favoriser un débat démocratique sur le fond, réaliste et nuancé, **nous publions 25 notes thématiques pour informer les citoyens et inspirer les candidats.**
En diffusant un contenu accessible à tous, nous souhaitons **donner des repères sur l'état réel de la France, poser un diagnostic et encourager les arbitrages nécessaires** au service de 4 ambitions : créer de la richesse, vivre ensemble, se protéger et mettre en œuvre nos politiques publiques.

Cette initiative vise à restaurer la confiance politique et à dessiner pour la France un futur désirable.