



L'Institut des Français
de l'Étranger

le meilleur du monde pour inspirer la France



INSTITUT
SAPIENS
POUR QUE L'AVENIR AIT BESOIN DE NOUS



L'Institut des Français
de l'Étranger

le meilleur du monde pour inspirer la France



INSTITUT
SAPIENS
POUR QUE L'AVENIR AIT BESOIN DE NOUS

Réformer la fonction publique : s'inspirer de l'étranger pour faire mieux avec moins

Sous la direction de :

Dominique Calmels de L'institut Sapiens,

Pierre-Jean Doriel de l'Institut des français de l'Etranger,

Avec

Frédéric Morgan de l'Institut Sapiens

Lyvann Vaté de l'Institut des Français de l'Etranger.



Depuis les années 90, tous les pays européens ont réformé en profondeur leur fonction publique, tous sauf un : la France. Empilement des strates, fuite des talents, insuffisance des services rendus aux citoyens, illisibilité ... la fonction publique française jadis élevée en modèle semble être arrivée au bout d'un modèle : et si les solutions venaient de nos partenaires ?

Introduction

Au fil des ans, le statut des fonctionnaires est devenu le symbole de l'incapacité de l'État français à se réformer.

Pourtant, après sa création en 1945, ce statut a permis l'émergence d'une fonction publique d'État de haute qualité, réputée pour son expertise et garante d'un niveau de service constant. Elle fut d'ailleurs largement copiée dans d'autres pays.

Toutefois sa structure rigide, son développement permanent tant du point de vue de son nombre que de ses prérogatives en font aujourd'hui un « État dans l'État », aux contours flous et à l'utilité parfois remise en cause. Ses statuts, vus par beaucoup comme trop protecteurs, la rigidité du management, les modalités de la gestion de carrière des agents et son coût sont contestés tant en interne que par le grand public. En parallèle, toute tentative de modernisation, qu'elle vise à réduire la taille de l'État, à améliorer son efficacité ou à rationaliser son fonctionnement, semble se heurter à des résistances fortes, qu'elles viennent de la société civile ou des fonctionnaires eux-mêmes.

Une modernisation difficile de la fonction publique française

Depuis les années 1990, plusieurs tentatives de modernisation ont été mises en œuvre. Inspirées des pratiques du secteur privé, elles visaient une plus grande efficacité, sans toutefois remettre en cause le statut des agents publics.

Un tournant est marqué en 2007 avec la mise en place de la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP). Le gouvernement affiche alors une volonté de réduire les effectifs en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, avec un objectif de suppression de 150 000 postes entre 2008 et 2012. Cette réforme, couplée au rattachement du ministère de la Fonction publique à celui du Budget, illustre une approche budgétaire plus stricte de la gestion des ressources humaines de l'État.



Toutefois, en 2012, la démarche de Modernisation de l'Action Publique (MAP) marque un changement d'orientation. Plutôt que de poursuivre la réduction des effectifs, l'accent est mis sur l'évaluation des politiques publiques et la recherche d'économies budgétaires à travers une meilleure organisation de l'action administrative.

Les années suivantes voient même un retour à une politique de recrutement, notamment dans le secteur de l'éducation. Sous la présidence de Emmanuel Macron une promesse de campagne de réduire de 120000 postes les effectifs de la fonction publique lors de son premier mandat s'est transformée en une hausse de 178000, soit un écart de 300000 postes.

Cette évolution illustre toute la difficulté de l'État à mener une réforme structurelle du statut des fonctionnaires, qui est devenu au fil des décennies un enjeu majeur dans le débat politique.

Des réformes réussies partout dans le monde

Pourtant, d'autres pays ont su adapter leur fonction publique aux défis contemporains. En Suède, la suppression du statut de fonctionnaire pour la majorité des agents dès 1994 a permis d'introduire plus de flexibilité. En Nouvelle-Zélande, le *State Sector Act* de 1988 a instauré une gestion fondée sur la performance et la responsabilité. La Pologne, après sa transition post-communiste, a professionnalisé son administration à partir de 1998 en différenciant les fonctionnaires de carrière et les employés sous contrat. L'Italie, avec la loi Bassanini de 1997, a contractualisé la plupart des emplois publics, tandis que la Suisse a supprimé le statut de fonctionnaire en 2000 au profit de contrats de droit privé pour la majorité des agents.

Ces réformes ont permis d'améliorer l'efficacité de l'administration tout en maîtrisant les dépenses publiques.

La France peut-elle s'inspirer de ces modèles pour adapter notre fonction publique aux enjeux économiques, sociaux et budgétaires de demain ?

Pour répondre à cette question, nous analyserons dans un premier temps les limites du modèle français et les blocages qui entravent sa transformation (I). Nous examinerons ensuite les réussites et les difficultés rencontrées par les pays ayant réformé leur fonction publique (II), avant de proposer des recommandations pour adapter ces modèles au contexte français (III).



I - Une administration publique qui peine à se réformer

1.1 Une conception datée de l'administration publique

L'évolution du statut de la fonction publique en France s'est faite progressivement, en réponse aux besoins de structuration et d'organisation de l'administration de l'État. Elle s'est développée autour d'une rigidité hiérarchique et de principes fondamentaux tels que l'uniformisation du droit applicable aux agents publics, la garantie de l'emploi à vie pour protéger les fonctionnaires des pressions politiques et l'assurance de la stabilité de l'action administrative. Cette construction juridique et institutionnelle a conduit à l'adoption des statuts unitaires dans les années 1980, tout en soulevant des débats sur le rôle et la place des fonctionnaires dans l'État et la société.

Les principales évolutions du statut

L'organisation de la fonction publique française trouve son origine sous l'influence de Napoléon Bonaparte, qui a instauré une administration centralisée et structurée sur le modèle militaire. Cette hiérarchie a progressivement consolidé l'État et son administration.

Après la Seconde Guerre mondiale, une refonte du statut de la fonction publique a été entreprise sous l'impulsion de Maurice Thorez, ministre communiste de la Fonction publique, aboutissant à l'adoption du premier statut unitaire par la loi du 19 octobre 1946.

La grande réforme des années 1980, marquée par les lois Auroux ou Le Pors de 1983, a renforcé la protection des fonctionnaires en leur garantissant des droits en matière de conditions de travail, de représentation syndicale et de formation continue. Ces réformes ont également introduit des innovations importantes, telles que l'évaluation des agents publics et la distinction entre différents corps de fonctionnaires selon leur hiérarchie et spécialisation, dans l'objectif d'améliorer leur performance et leur développement professionnel.

Une vision idéalisée, autoritaire et planiste de la fonction publique

La structuration de la fonction publique repose sur une conception dans laquelle l'administration incarne une classe entièrement dédiée à l'intérêt général, se plaçant au-dessus des intérêts particuliers, qu'ils soient portés par la classe politique ou par la société civile. Cette vision correspond à un modèle planiste de l'État, qui a progressivement été remis en cause par les outils d'analyse économique. C'est d'ailleurs Maurice Thorez en 1946 dans son « Statut général des fonctionnaires » qui consacre officiellement cette approche.

En particulier, la théorie des choix publics, développée aux États-Unis et en Grande-Bretagne notamment par James Buchanan, adopte une approche plus réaliste des comportements des agents publics, considérant qu'ils poursuivent des intérêts propres, à l'image des acteurs économiques dans le secteur privé.



Le statut comme incarnation idéalisée de l'intérêt général

L'idéologie du service public, développée au début du XXe siècle par des juristes et des syndicalistes, a longtemps légitimé le statut particulier du fonctionnaire¹. Cette conception repose sur l'idée que les fonctionnaires ne sont pas de simples subordonnés du pouvoir politique mais qu'ils participent, au même titre que ce dernier, à la préservation de l'intérêt général.

Comme l'observe Pierre Rosanvallon : « *Ainsi est progressivement née la certitude que l'intérêt général avait partie liée avec le statut des fonctionnaires, et qu'il s'incarnait dans ce dernier*² », nourrissant une culture sociale ambiguë où se mêlent corporatisme et engagement désintéressé au service de l'intérêt général.

Le statut du fonctionnaire et la planification

Le développement du statut des fonctionnaires est étroitement lié à l'interventionnisme économique de l'État et à la planification. Dans cette logique, l'État ne se contente pas de réguler l'économie, mais joue un rôle actif dans son orientation à travers l'investissement public et le contrôle des secteurs stratégiques. Une fonction publique forte est alors jugée essentielle pour concevoir et mettre en œuvre ces politiques.

Cependant, cette approche a été vivement critiquée par Friedrich Hayek dès 1944³, qui estimait que seule la libre interaction des acteurs économiques permettait une allocation efficace des ressources. Selon lui, l'intervention étatique fausse les signaux du marché et entraîne une gestion inefficace, tandis que la concentration du pouvoir entre les mains de technocrates déconnectés du contrôle démocratique risque de mener à un interventionnisme excessif.

La politique sans illusion : le fonctionnaire redevient un homme comme les autres.

À partir des années 1960⁴, un courant d'analyse économique de la politique se développe et influence les réformes de la fonction publique, en particulier dans les pays anglo-saxons. La théorie du « public choice » applique les principes du choix rationnel aux administrations, remettant en question l'idée que l'État agit exclusivement dans l'intérêt général.

Selon cette approche, les individus au sein de l'administration, comme ceux du secteur privé, agissent avant tout en fonction de leurs propres intérêts. Les fonctionnaires, les politiciens et les groupes d'intérêt ne sont plus perçus comme des serviteurs désintéressés du bien commun, mais comme des agents cherchant à maximiser leurs ressources, leur pouvoir ou leurs opportunités de réélection. Cette vision plus pragmatique transforme la perception du rôle des fonctionnaires et leur place dans l'organisation étatique.

¹ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing & Cie, 1911.

² Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p.88.

³ Friedrich Hayek, *La route de la servitude*, Paris, PUF, 1985 (1944 pour la première édition).

⁴ James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of consent*, Indianapolis, Liberty Fund, 2008 (première édition 1962).

Public choice et New Public Management

Les théoriciens du public choice ont influencé les réformes de la fonction publique, d'abord aux États-Unis et en Grande-Bretagne dans les années 1980, puis dans d'autres pays comme la Suisse, la Nouvelle-Zélande ou la Suède. Ces influences ont donné naissance au « New Public Management » (NPM), une approche inspirée des méthodes du secteur privé visant à rendre l'administration plus efficace, plus flexible et davantage orientée vers les résultats.

Si cette évolution historique et idéologique a conféré à la fonction publique une place centrale dans l'organisation de l'État français, elle révèle aussi des tensions persistantes qui freinent son adaptation aux réalités contemporaines. Il nous faut maintenant analyser les principaux points de blocage qui entravent les réformes de ce statut.

1.2 Les points de blocage aujourd'hui

La place des fonctionnaires dans la vie des Français n'a cessé de croître et ce qui hier était présenté comme des garanties d'indépendance liées aux spécificités de leur mission sont aussi devenu des points de blocage pour la réforme.

Le poids de la fonction publique en France

L'augmentation de la taille de la fonction publique en France accompagne la croissance de la population, tout en lui conférant une place significative par rapport à ses voisins européens. La masse salariale des administrations publiques (cotisations sociales des employeurs incluses)⁵ rapportée au produit intérieur brut est bien plus élevée en France que pour la moyenne des pays européens (12,3% versus 10% pour l'Union Européenne en moyenne).

Effectifs de la fonction publique (par pays en millions), par rapport à la population générale de chaque pays (par pays, en millions)⁶

Pays	Effectifs de la fonction publique (2015)	Effectifs de la fonction publique (2022)	Population générale (2015)	Population générale (2022)
France	5,66	5,73	66,4	67,8
Espagne	2,52	2,73	46,4	47,6
Royaume-Uni	5,34	5,74	65,1	67,3
Italie	3,47	3,6	60,8	59

Après avoir connu une forte croissance au début des années 2000, la masse salariale des administrations publiques en euros courants a progressé de 2,0 à 3,0 % par an entre 2003 et 2010. Cette croissance s'est ensuite modérée, se situant entre 1,0 et 2,0 % de 2011 à 2019 (à l'exception de l'année 2017).

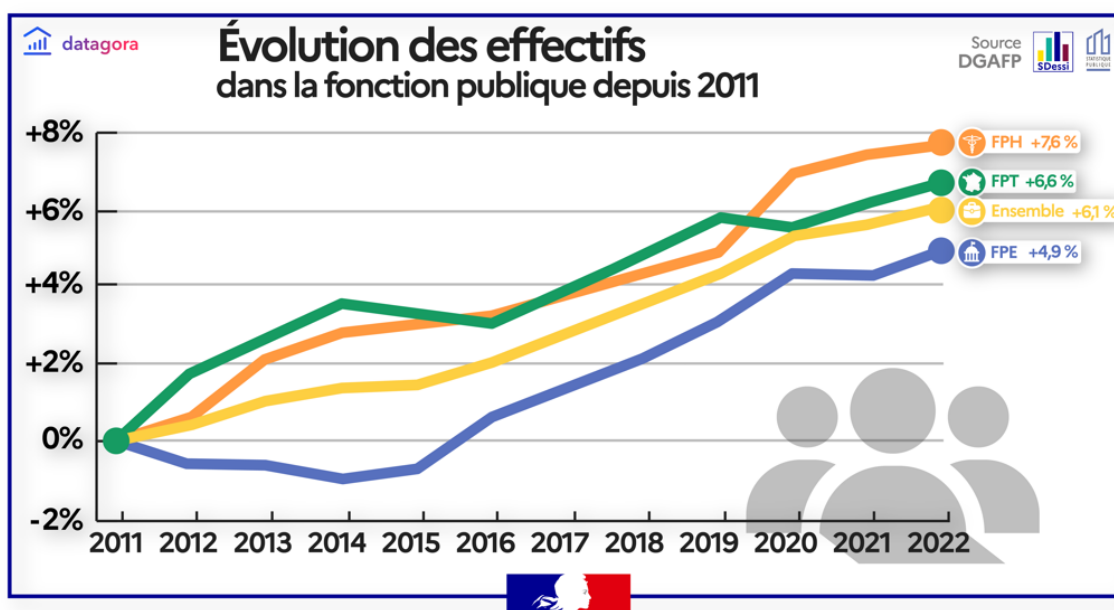
⁵ Fipeco, « Le niveau et l'évolution de la masse salariale », voir [ici](#).

⁶. Nous nous fondons notamment sur le rapport de l'INSEE, « Effectifs dans la fonction publique par versant et ministère » (2022), sur les données du ministère espagnol de la Fonction publique (voir [ici](#)), par l'Istituto nazionale di statistica (voir [ici](#)) et l'Office for National Statistics (voir [ici](#) et [ici](#)). Nous nous appuyons également sur la presse nationale (notamment, Diego Fonseca Rodríguez, « España pierde casi 50.000 profesores y sanitarios públicos desde 2012 », *El País*, 06/01/2016, voir [ici](#).)

Par la suite, elle a repris de la vitesse avant de se stabiliser en 2023. En 2023, la masse salariale a augmenté de 4,5 % par rapport à 2022 dans l'ensemble des administrations publiques⁷. Le tableau suivant expose le détail de ces hausses : il faut garder à l'esprit que la période 2022-2023 est marquée par une inflation forte, qui explique partiellement l'augmentation de la masse salariale.

Évolution de la masse salariale de la fonction publique en 2023 en France, par rapport à 2022 (en %)

Ensemble administrations publiques	Administration s centrales	Administration s locales	Administrations sociales (principalement hôpitaux)
+ 4,5%	+ 4,6%	+4,7%	+ 4,0 %



5,73 millions d'agents publics travaillent dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2022. L'emploi public représente près d'un emploi (salarié et non salarié) sur cinq en France (hors Mayotte)⁸.

⁷ Idem.

⁸ « Fonction publique. Chiffres clés 2024 », Ministère de la Fonction publique, de la Simplification et de la Transformation de l'Action publique, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, voir [ici](#).



En France, il existe trois catégories de fonctions publiques

1

La Fonction Publique de l'État

Elle regroupe les agents travaillant pour l'administration centrale et les services déconcentrés de l'État (ministères, préfectures, rectorats, police nationale, justice, douanes, armée, etc.).

Missions : Élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques nationales.

2

La Fonction Publique Territoriale

Elle concerne les agents employés par les collectivités locales (communes, départements, régions, établissements publics locaux comme les offices HLM)

Missions : Gestion des services locaux (urbanisme, transports, écoles, police municipale, etc.).

3

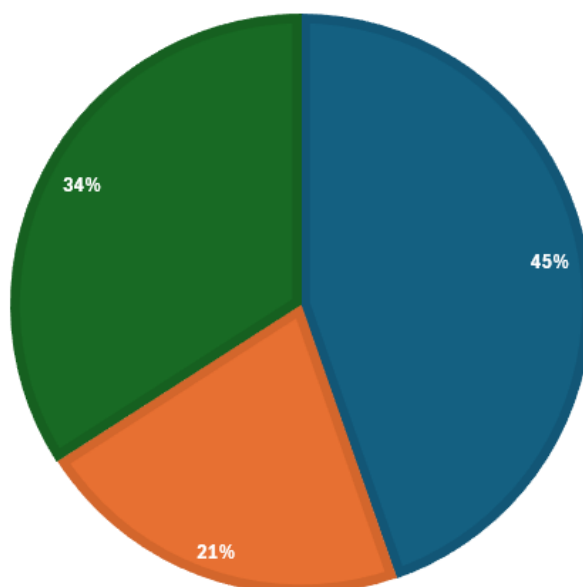
La Fonction Publique Hospitalière

Elle regroupe les personnels travaillant dans les établissements publics de santé (hôpitaux, maisons de retraite publiques, établissements médico-sociaux).

Missions : Soins médicaux et accompagnement des patients.

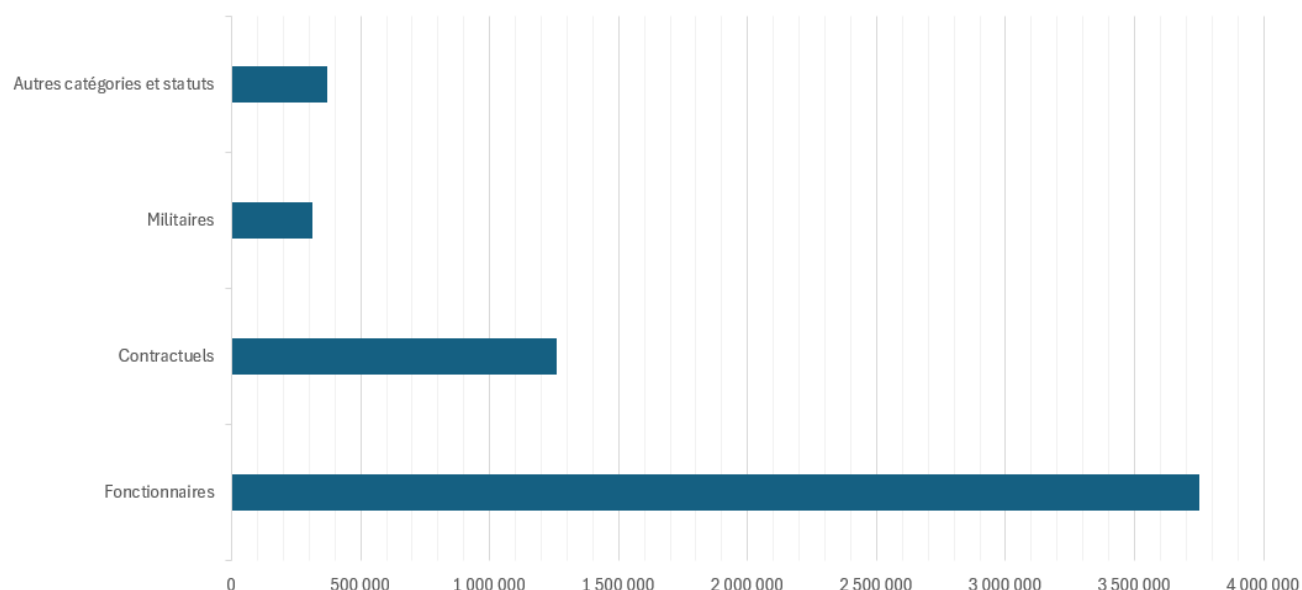
EFFECTIFS ET PROPORTIONS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES EN 2024 (SOURCE DGAFP)

■ Fonction publique de l'État (FPE) ■ Fonction publique hospitalière (FPH) ■ Fonction publique territoriale (FPT)



La fonction publique compte 3 751 500 fonctionnaires, 1 258 500 contractuels, 314 200 militaires et 372 800 agents relevant des « autres catégories et statuts ».

Répartition des agents de la fonction publique par statut (DGAFP 2024)



Des freins à la réforme

La sécurité de l'emploi limite la flexibilité de l'administration, rendant difficiles les ajustements en fonction des évolutions économiques et des besoins du service public. Le statut repose sur une organisation en corps et en grades, avec des évolutions de carrière encadrées par des règles précises, basées davantage sur l'ancienneté que sur la performance. Cette structure limite la mobilité entre les différentes administrations et freine l'introduction de

nouvelles compétences, notamment dans des domaines techniques en rapide évolution (numérique, intelligence artificielle, transition écologique).

Les fonctionnaires bénéficient d'un régime de rémunération et de retraite spécifique, qui représente une part importante des dépenses publiques.

En 2023, les administrations publiques ont versé 233,7 milliards d'euros de rémunérations brutes, hors cotisations sociales et contributions aux régimes de retraite à la charge des employeurs. Ce montant représente 14,6 % des dépenses publiques et 8,3 % du PIB. Si l'on inclut les cotisations patronales, ces dépenses atteignent 346,2 milliards d'euros, soit 21,5 % des dépenses publiques et 12,3 % du PIB⁹.

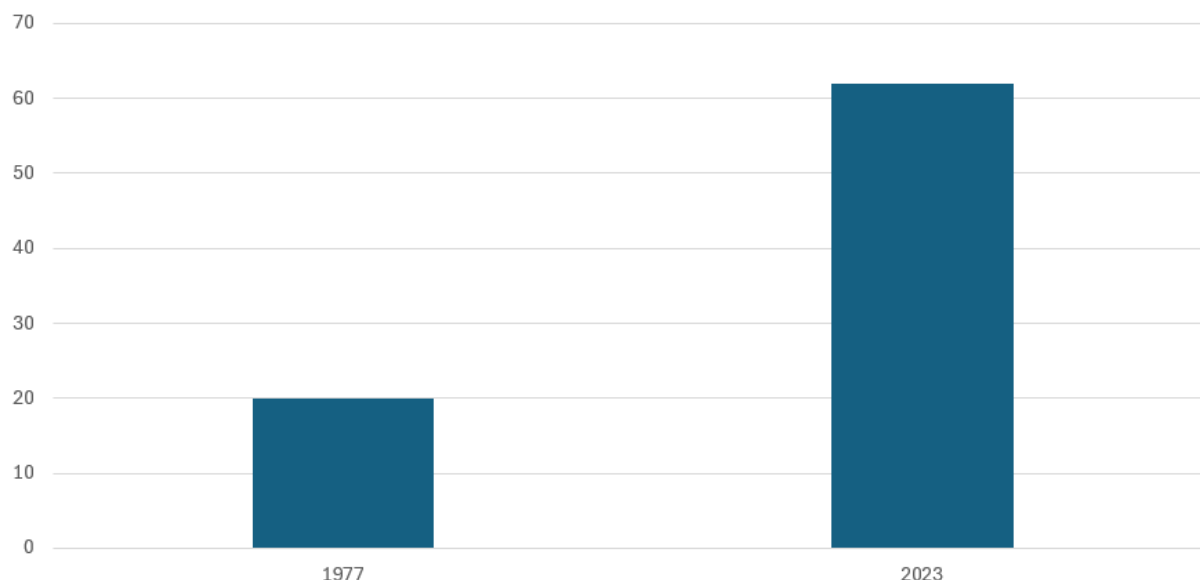
Les dépenses de retraite de la fonction publique d'État ont triplé en euros constants depuis 1977 et représentent 62 milliards d'euros en 2023, contre 20 milliards en 1977. A noter que le taux de cotisations « employeurs » est plus élevé pour les fonctionnaires (près de 74,5 %).

Sur la période 1977-2023, les retraites expliquent 71 % de l'envol des dépenses de personnel de l'État (+59 milliards € de 2023). Les pensions ont progressé de 42 milliards d'euros (2,5 % par an de plus que l'inflation), soit bien plus vite que la rémunération des employés de l'État (+17 milliards ou 0,4 % par an de plus que

⁹ Fipeco, "Le niveau et l'évolution de la masse salariale", voir [ici](#).

l'inflation). Sur cette même période, le point d'indice de la fonction publique a perdu 0,6 % par an par rapport à l'inflation¹⁰. En d'autres termes un choix a été fait de privilégier les retraités de la fonction publique plutôt que les fonctionnaires eux même.

Évolution des dépenses de retraite de la fonction publique d'État (milliards € constants
Source Institut Molinari)



La maîtrise de ces coûts est donc un enjeu central, mais le statut ne permet pas facilement de moduler les effectifs ou de revoir certaines primes et avantages, contrairement à ce qui peut être fait dans le secteur privé. Toute réforme visant à réduire ces dépenses se heurte donc à de fortes résistances.

Les syndicats de la fonction publique (entre 18 et 20% de salariés du public sont syndiqués) jouent un rôle clé dans la défense du statut, et toute tentative de réforme se heurte à une

opposition importante. La crainte d'une remise en cause des acquis sociaux et d'une précarisation de l'emploi public conduit souvent à des mouvements de grève et à des blocages politiques, rendant les réformes complexes à mettre en œuvre.

Ces freins limitent la capacité de l'État à s'adapter aux défis contemporains. Toutefois, ces blocages ne sont pas insurmontables. Des leviers existent pour concilier préservation d'un service public de qualité et assouplissement des contraintes, permettant ainsi d'envisager des réformes pragmatiques et acceptables.

1.3 Une réforme difficile, mais pas insurmontable.

Si le poids de la fonction publique et son régime exceptionnel lié à la spécificité de sa fonction peut apparaître difficile à réformer, une fenêtre d'opportunité s'est créée ces dernières années reposant sur plusieurs facteurs décisifs.

¹⁰ Institut Molinari, « 60 milliards d'économies par an en provisionnant les retraites des fonctionnaires de l'État, c'est possible », 16/01/2025, voir [ici](#).

Le renouvellement des générations.

Le vieillissement des fonctionnaires en France, mis en lumière par des données récentes, pousse à une réflexion urgente sur la réforme de leur statut. Avec un âge moyen de 44 ans dans la fonction publique, contre 41 ans dans le privé, et une progression notable depuis 2011 (où il était de 42 ans), le profil démographique des agents publics évolue rapidement.

Plus significatif encore, 2,1 millions d'entre eux, soit 36 % du total, ont dépassé les 50 ans, une proportion qui grimpe à 42 % chez les fonctionnaires titulaires, contre seulement 23 % chez les contractuels¹¹.

Le taux de départ en fin de carrière, qui rapporte le nombre de seniors qui quitteront définitivement le marché du travail d'ici 2030 à l'emploi actuel est supérieur de 3 points à celui du secteur privé mais avec des différences selon les versants de la fonction publique.

Cette prise de conscience du vieillissement, couplée à une administration perçue comme moins dynamique, invitent à assouplir le statut pour attirer de nouveaux talents ou encore adapter les conditions de travail et de départ à la retraite pour mieux gérer cette transition démographique. Sans ces ajustements, la fonction publique risque de perdre en efficacité et en représentativité face aux défis contemporains.

Attractivité de la fonction publique

Un rapport de 2024 de France stratégie tire d'ailleurs la sonnette d'alarme concernant l'attractivité de la fonction publique¹². La fonction publique attire moins les jeunes talents, qui attendent de leur futur employeur une flexibilité accrue qu'on retrouve plus communément dans le privé.

En 2022, 15 % des postes ouverts aux concours de la fonction publique d'État n'ont pas été pourvus, tandis que 21 % des lits de l'AP-HP étaient fermés, dont 70 % en raison d'un manque de personnel. En 2023, 64 % des collectivités territoriales signalaient au moins un secteur professionnel en tension.

Les départs volontaires augmentent fortement, aussi bien en début de carrière (juste après le concours ou durant les premières années en tant que stagiaire ou jeune titulaire) qu'en cours de carrière. Entre 2014 et 2022, le nombre de fonctionnaires quittant la fonction publique pour un autre motif qu'un départ en retraite a progressé de 47 % (soit 77 579 personnes).

Le secteur privé attire davantage les diplômés : entre 2007 et 2019, le nombre de jeunes diplômés du supérieur débutant dans le privé a augmenté de 17 %, tandis qu'il a reculé de 29 % dans le public. La tendance est encore plus marquée chez les titulaires d'un bac +4 et plus, niveau de recrutement des enseignants (+63 % dans le privé, -2 % dans le public).

Selon une étude du Cereq (2023), bien qu'un jeune sur trois envisage une carrière dans la fonction publique, un quart de ceux ayant déjà travaillé dans ce secteur l'ont quitté en raison d'un manque de perspectives d'évolution ou de rémunérations insuffisantes.

Ce fait est une nouveauté pour un secteur longtemps perçu comme une voie privilégiée pour les jeunes diplômés du fait notamment de l'avantage de l'emploi à vie.

¹¹ Rapport annuel DGAFP 2023, Weka, 02/01/2024, voir [ici](#).

¹² Rapport de France Stratégie, « Travailler dans la fonction publique. Le défi de l'attractivité », déc. 2024, voir [ici](#).



Le rapport note cependant que *Dans un contexte de fortes inquiétudes sur l'avenir et de mutations rapides, « l'emploi à vie » peut même être perçu négativement, comme un risque d'enfermement dans une carrière statique ou trop linéaire. Pour beaucoup, il n'est surtout pas suffisant pour justifier les autres contraintes et « coûts » associés à une carrière publique, à l'entrée et en cours de carrière¹³. »*

Le régime de retraites des fonctionnaires n'est plus non plus un argument qui porte pour les nouvelles générations : *« Bien que la retraite soit souvent présentée comme un avantage majeur de la fonction publique, notre enquête qualitative révèle que les viviers accordent peu d'importance à ce régime spécifique. Soit parce qu'il est perçu comme lointain, soit en raison de la convergence récente avec le secteur privé suite aux réformes successives qui, en rapprochant les régimes de retraite public et privé, ont largement atténué l'attrait spécifique de la retraite dans la fonction publique¹⁴. »*

Des tentatives bienvenues, mais encore timorées.

Depuis quelques années, le législateur cherche à rendre la fonction publique plus en phase avec une société qui a changé dans ses aspirations.

La fonction publique française connaît une évolution significative dans sa composition, marquée par une part croissante des agents contractuels en lieu et place du statut de fonctionnaire classique. Selon les données de 2022, ces derniers représentent une proportion notable des effectifs au sein des trois grandes catégories de la fonction publique.

Dans la fonction publique d'État, les contractuels s'élèvent à 546 000 agents, soit 21 % des effectifs totaux. Dans la fonction publique territoriale, leur nombre atteint 448 000, correspondant à 23 % des agents, tandis que dans la fonction publique hospitalière, ils sont 263 000, soit 22 % des effectifs. Cette tendance s'inscrit dans un mouvement de flexibilisation des modes de recrutement au sein de l'administration publique.

Un rapport de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) publié en 2023 confirme la poursuite de cette dynamique. Entre 2022 et 2023, le nombre de contractuels a enregistré une augmentation de 2,8 %, portant leur part à 22 % des effectifs globaux de la fonction publique. Parallèlement, le nombre de fonctionnaires titulaires a connu une diminution de 0,6 %. Cette divergence illustre une transformation structurelle des ressources humaines dans le secteur public, reflet des orientations récentes des politiques de modernisation, notamment celles portées par la loi du 6 août 2019, qui favorise le recours accru aux contrats pour répondre aux besoins d'adaptabilité et de performance de l'administration.

¹³ *Op. cit.* p. 23.

¹⁴ *Op. cit.* p. 256.



La réforme du modèle social français est rendue possible par les nouvelles générations, dont la culture est de plus en plus tournée vers l'international. Aujourd'hui, ce sont les exemples de modernisation réussie à l'étranger qui peuvent fournir les clés de la transformation de la fonction publique française.

II. Fonction publique : ces pays qui ont réussi leur réforme

2.1 Le modèle suédois : flexibilité et contractualisation

Entre la fin des années 1980 et l'an deux mille, la Suède a divisé par deux le nombre de fonctionnaires, passé de 430 000 à 210 000¹⁵. Parallèlement à une vague de privatisations (qui concernait, entre autres, la poste et l'énergie), 70 000 postes ont été supprimés, via le non-remplacement suite à un départ en retraite, et 140 000 fonctionnaires ont changé de statut, le modèle tendant vers une contractualisation progressive.

Le nombre d'agences de l'État a été quasiment divisé par trois, passant de 1400 à 550¹⁶, et une plus large autonomie dans la gestion des ressources humaines leur a été concédée, facilitant notamment le licenciement. Un effort de flexibilité sur la question des salaires a été engagé, privilégiant la voie de la négociation au cas par cas et intégrant une bonification au mérite, en fonction des résultats.

La Suède a connu une réforme de la fonction publique en deux vagues. La première, marquée par un amaigrissement sévère des effectifs, fait disparaître la garantie de l'emploi : en 1984, un « accord de sécurité », conçu pour accompagner les fonctionnaires menacés dans la recherche d'un nouvel emploi, est mis en place, protection comparativement plus forte que le reste du marché du travail de sorte que la réforme a été plutôt bien acceptée.

En parallèle d'une baisse d'effectifs, ce système de protection a été renforcé au cours des années 1990 : le fonctionnaire licencié bénéficie d'un maintien du revenu à 100% (plus avantageux qu'un chômage classique) sur une période de deux mois à un an, entendue comme une période de reconversion au cours de laquelle ils peuvent bénéficier de formation et de stages. Si le fonctionnaire remercié retrouve un emploi moins bien payé, l'État assure, sur une durée de deux ans, une compensation (au plafond de 30% de l'ancien salaire).

L'acceptabilité de la réforme, parfois présentée comme une réforme « dure », s'explique par un souci remarquable d'accompagnement et de protection des fonctionnaires licenciés.

L'une des clefs de la réussite de la réforme suédoise n'est donc pas seulement d'avoir

¹⁵ Olivier Truc, « L'État suédois a divisé par deux le nombre de ses fonctionnaires », *Le Monde*, 11/09/2007, voir [ici](#).

¹⁶ Idem.



réduit les effectifs pour « faire mieux avec moins », c'est aussi d'avoir anticipé les options de reconversion possibles pour les agents dont l'État se séparait, en favorisant la montée en compétences et la valorisation de l'expérience acquise au cours du service de l'intérêt général. Même les observateurs critiques de la réforme concèdent que ce système a permis aux agents de connaître de nouvelles étapes dans leur carrière professionnelle au lieu de les pousser vers la pré-retraite.

Le monde de l'entreprise suédois n'a aucun problème à embaucher des anciens fonctionnaires expérimentés et ne peine pas à valoriser l'expérience acquise dans le corps d'origine, l'État, pour sa part, ayant à cœur d'accompagner les ex-fonctionnaires vers le monde de l'entreprise dont ils ne sont pas familiers.

L'alignement sur les conditions de travail de l'entreprise privée conduit à ce que 90% des employés soient désormais recrutés par contrat de droit privé¹⁷. La gestion intègre des objectifs préalablement déterminés et une part de la rémunération en dépend, introduisant donc une individualisation du salaire au préjudice de l'augmentation mécanique par l'ancienneté.

Le système de retraite des fonctionnaires est par ailleurs distinct de celui de la France : elle se fait par points et capitalisation¹⁸. Un effort de décentralisation a été opéré, permettant une plus grande autonomie dans le recrutement : ainsi, un chef d'établissement peut recruter directement les professeurs.

De nombreux représentants de la gauche suédoise ont ainsi accompagné une réforme qui présentait des protections pour les fonctionnaires menacés, a préservé la qualité du service public et a accompagné les agents vers de nouvelles étapes de la carrière.

L'opinion publique semble globalement satisfaite, quoique les sociaux-démocrates soient revenus au pouvoir en 2014 sur la base d'un programme de rejet du « tout-privé » après une série de défaillances dans des entreprises de soins médicaux. Ils manifestent néanmoins un souci d'éviter tout dérapage des finances publiques : figure de la gauche suédoise, l'ancien ministre Gunnar Lund reconnaît en 2017 que « nous vivions [à la fin des années 1980] au-dessus de nos moyens, comme la France aujourd'hui »¹⁹ et que « les sociaux-démocrates leur [les conservateurs] ont succédé en 1994, sans remise en cause des changements ». Il s'étonne d'ailleurs de l'attitude de la gauche française sur la question, se félicitant pour sa part « d'avoir tué beaucoup de vaches sacrées » (privatisation de l'hôpital et de l'école) et appelant les responsables politiques français à « faire comprendre que l'austérité n'a pas encore commencé » en France. Il est à noter en parallèle une hausse notable de la satisfaction des citoyens suédois d'après les enquêtes internes gouvernementales.

2.2 La Nouvelle-Zélande : gestion par objectifs.

Dès 1984, successivement le parti travailliste, puis de manière plus appuyée le parti national, ont conduit une réforme de l'État et de l'administration publique qui a

¹⁷ Elodie Pradet, « En Suède, les fonctionnaires recrutés par agence », *La Croix*, 10 octobre 2017, voir [ici](#).

¹⁸ Sébastien Horion, « Les limites du super modèle suédois », *Slate*, 11 juin 2017, voir [ici](#).

¹⁹ Marie-Pierre Gröndahl, « En Paris Match, nous tué des vaches sacrées », 18 septembre 2014, voir [ici](#).

fortement influencé les réformes élaborées dans d'autres pays. On a souvent souligné que le caractère bipartisan de la réforme, mise en œuvre par des formations politiques concurrentes, avaient assuré son acceptabilité dans l'opinion, l'opposition ne s'engageant pas dans une contestation violente du processus, et donc qu'il rendait difficile un hypothétique « retour en arrière » (les deux grands partis structurant la vie politique du pays en étant à l'origine).

Comme le souligne un rapport, déjà ancien, de l'observatoire de l'administration publique²⁰, le modèle de réforme néo-zélandais est ainsi la première source d'inspiration de la révolution Klein dans la province d'Alberta, au Canada. La réforme néo-zélandaise repose sur le recours massif à la contractualisation, l'autonomie conférée aux directeurs d'administrations, soumis au principe de reddition de comptes, et sur un effort de redéfinition des missions.

Les gestion des administrations a été restructurées à partir de quelques grands principes :

- Aligner la gestion des organismes publics sur le modèle de gestion des entreprises privées,
- Instaurer des objectifs spécifiques déterminés par les ministres et confier aux directeurs des organismes la charge de les atteindre,
- abandonner les missions dont le secteur privé peut plus efficacement prendre à sa charge.

Une telle restructuration s'est accompagnée d'un mouvement important de privatisation. 21 entreprises publiques, représentant 4% du produit intérieur brut, ont ainsi été vendues, avec l'assurance d'une concurrence libre et non faussée afin de ne pas mettre un groupe privé en situation de monopole.

A partir de 1988-1989, les chefs de services administratifs deviennent ainsi des directeurs, disposant d'une très large latitude dans la gestion de leur budget, qui en sont donc tenus pour directement responsables. Ces directeurs deviennent alors autonomes en matière de gestion de leurs ressources humaines. Un ensemble d'états financiers des administrations est publié afin de rendre public le bilan des opérations de l'État.

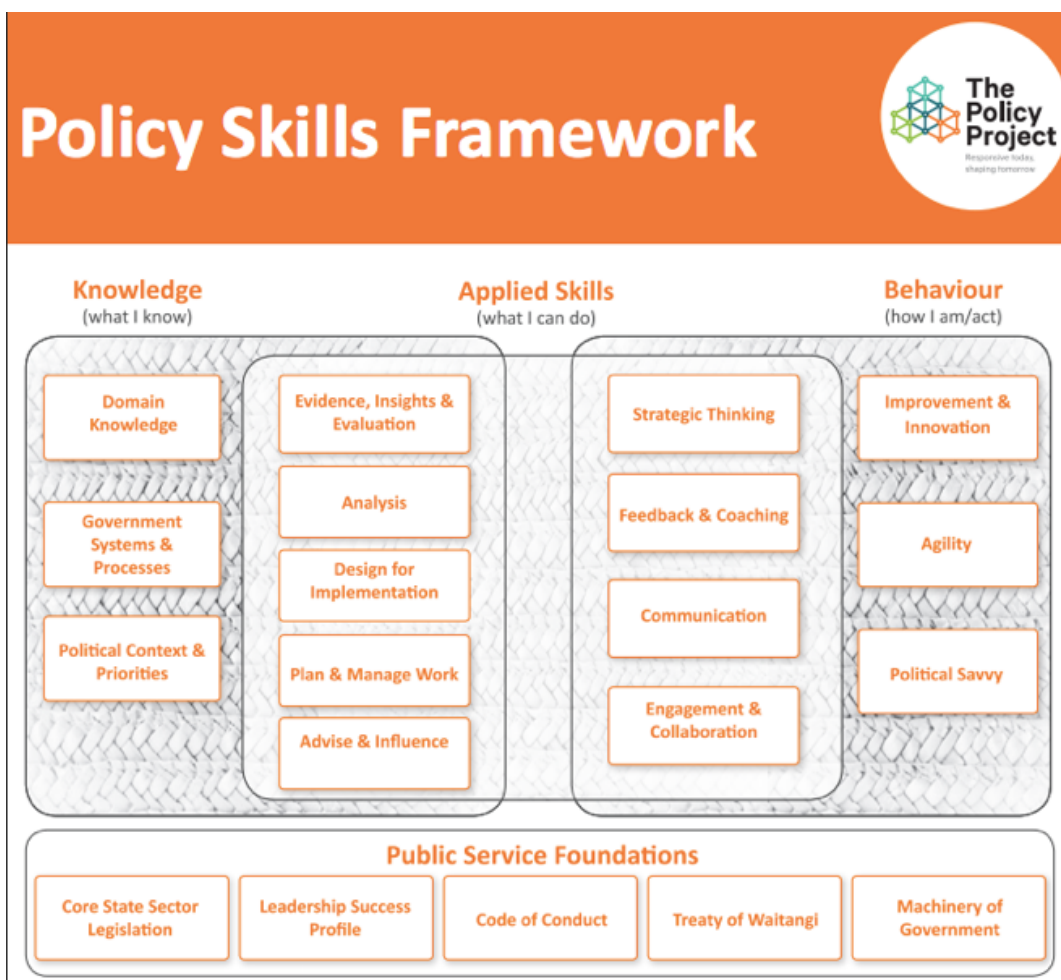
Comme l'indique un rapport du Sénat²¹ établi en 2000-2001, le nombre d'agents publics a chuté, passant de 90 000 à 30 000. La rémunération intègre une individualisation du salaire, en fonction de critère de performance. Il convient de remarquer que la division par trois du nombre d'agents comme l'alignement des revenus sur les critères du privé (c'est-à-dire sans homogénéité par grille, corps ou échelon) ont été tous deux bien reçus des organisations syndicales.

En 1994, la responsabilité budgétaire a été durcie et s'organise autour de quelques grands axes directeurs : contenir les dépenses de fonctionnement à un niveau inférieur aux recettes de fonctionnement, maintenir une situation suffisamment stable à même d'amortir une dégradation ultérieure, anticiper les risques budgétaires, s'astreindre à un degré raisonnable de lisibilité de la politique fiscale, baisser l'endettement public.

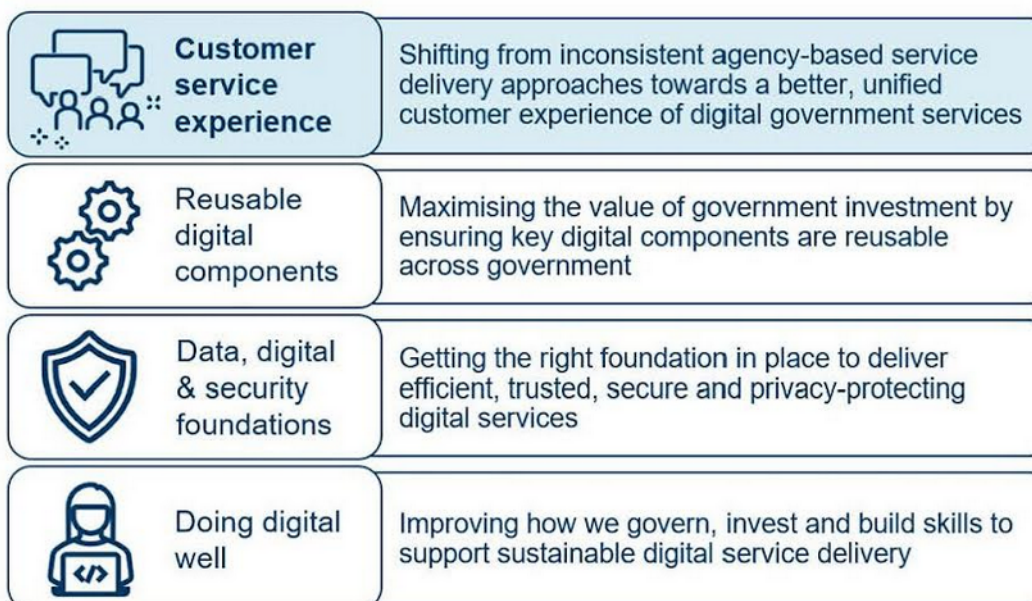
²⁰ Christian Dufour, ENAP-Observatoire de l'administration publique, « La réforme néo-zélandaise : éléments de bilan », *Coup d'œil*, oct. 1999, vol. 5, n°3.

²¹Rapport d'information du Sénat, « La réforme de l'État à l'étranger », 2000-2001, voir [ici](#).

Si l'on admet bien volontiers que les coûts de transition ont été dans un premier temps un peu sous-estimé, des excédents sont enregistrés à partir de 1994 : le retournement budgétaire impressionne alors les observateurs, d'autant qu'il entraîne la satisfaction des citoyens, qui remarquent le gain d'efficacité des services publics.



Document explicatif fourni aux fonctionnaires afin de les aider à gagner en efficacité dans le service de l'intérêt général. Il a été élaboré dans le cadre du Policy Project (2018) qui vise à accompagner les agents dans le développement de leurs compétences : il est organisé autour de trois items principaux – le savoir (*knowledge*), le savoir-faire (*applied skills*), le savoir-être (*behaviour*) – et des processus à même de les articuler (l'évaluation, l'analyse, la planification des temps, les feedbacks, le coaching, la qualité de la collaboration, la motivation, la communication entre parties prenantes, etc.).



Document issu de la New Zealand's Public Service roadmap (2025), qui mentionne explicitement les axes à partir desquels s'organise le service public : le « service client » afin de bénéficier des retours d'expérience des usagers et les processus de numérisation des procédures (ramifiés en plusieurs items, notamment en matière de sécurité et confidentialité des données et de compétences digitales des agents publics).

2.3 La Pologne : une modernisation progressive.

Après la dissolution de l'URSS, la Pologne s'est trouvée, comme de nombreux pays du bloc soviétique, face à une nécessité de réorganisation de sa politique intérieure et donc de son administration. Une réflexion d'ampleur s'est déployée afin de déterminer le juste rôle de l'État et les modalités de son action.

Dès 1990, elle s'est engagée dans la voie de l'autorité communale et la recherche d'un échelon régional avant de voter, en 1998 une loi de réforme administrative et territoriale²². L'attachement à un État unitaire et plutôt centralisé a conduit la Pologne à privilégier un modèle proche du modèle français, par contraste avec, par exemple, un modèle fédéral (« à l'allemande »).

Pour autant, le modèle polonais se démarque par une recherche de décentralisation et d'autonomie locale, la violation des libertés individuelles par l'expérience totalitaire ayant nourri une crainte devant un pouvoir central qui ne connaîtrait pas de contre-pouvoirs régionaux forts (d'où le renforcement des collectivités territoriales, la valorisation du principe de subsidiarité, et la reconnaissance des identités régionales spécifiques).

La réforme de l'administration publique polonaise témoigne donc d'un équilibre entre le maintien d'un État centralisé pour ce qui relève de ses « domaines réservés » (les compétences régaliennes) et d'autre part le développement d'une autonomie locale de plus en plus forte. La Constitution de 1997 prévoit ainsi une décentralisation de

²² Malgorzata Zaborowska, *La réforme administrative et territoriale polonaise dans un contexte européen*, document de travail pour l'Institut Jacques Delors, septembre 2001.

certaines pouvoirs publics, reconnaît la commune comme collectivité locale de base et lui conférant des pouvoirs étendus (lui incombent toutes les compétences ne relevant pas explicitement par la loi d'autres autorités).

La réforme de l'administration s'appuie sur trois échelons :

- la commune, qui est complétée par deux niveaux intermédiaires,
- les powiats (308), similaires à nos départements (voire, par leur taille, à nos cantons),
- les voïvodies, au nombre de 16, assumant un rôle proche de nos grandes régions.

Cette réforme a d'abord laissé indifférente une part importante de la population, d'autant qu'elle a été conduite en parallèle d'autres réformes majeures (portant entre autres sur la santé et l'éducation), qui s'en est facilement accommodée et, si elle a pu susciter des critiques, celles-ci provenaient surtout d'élus territoriaux qui lui reprochent de ne pas suffisamment déléguer de compétences (notamment celles liées au maintien de l'ordre). Elle témoigne, en tous les cas, d'une première étape de transformation profonde de l'État.

Progressivement, cet effort de décentralisation au sein d'un modèle d'État unitaire s'accompagne d'une éthique du travail. Un rapport rédigé par l'Assemblée nationale en 2003 sur le service minimum dans les services publics en Europe précise qu'en 2001 la Pologne a connu 11 conflits sociaux dans les services publics, contre 1089 en France. Le nombre de journées de travail perdues est de 4200 contre environ 703 000 en France, ce qui suggère évidemment un niveau comparativement faible de conflictualité des rapports sociaux dans les services publics.

Le même rapport relève que « le droit de grève est interdit à une grande partie des salariés du secteur public, en particulier les fonctionnaires faisant partie du « corps de la fonction civile », les fonctionnaires des douanes, le personnel des Cours, les gardes communaux, les gardiens de prisons, les gardes-frontières, les policiers et le personnel des tribunaux, notamment ».

La loi de 1991 limite le recours à la grève lorsque la santé ou la sécurité des personnes est en péril, et la grève ne peut être décidée qu'après négociations préalables. Si le nombre de grèves par an tend à baisser depuis les années 1990²³, c'est d'une part lié à une éthique du service public différente de la conception française qui conduit plus volontiers les fonctionnaires à s'abstenir de faire grève, mais c'est aussi parce que la grève ne peut être décidée qu'après des négociations poussées qui n'échouent que rarement à dégager un compromis.

La question de la continuité des services, donc son corollaire, la restriction du droit de grève, ne distingue pas seulement la Pologne de la France : elle met cette dernière en marge de tous les pays européens²⁴. Dès 2003, la fondation Robert

²³Rapport de la Commission permanente du Conseil de l'Europe, « Le droit de grève dans les services essentiels : conséquences économiques », mai 2005.

²⁴Elisabeth Auvillain, « Grève du service public et service minimum en Europe », mai 2003, voir [ici](#).



Schuman remarque que la notion de « services essentiels » n'a jamais été définie avec précision par la France : elle couvre ainsi l'audiovisuel public ou la sécurité aérienne, la fourniture en électricité de certains services dits prioritaires et interdit le droit de grève à quelques corps régaliens (police, armée).

Nombre de pays n'ont pas hésité à recourir à une acception large de la notion, qui intègre souvent le ramassage des ordures, le transport, l'enseignement public, la poste et qui permet parfois la réquisition forcée d'agents pour nécessité absolue de service (par exemple au Portugal). Il convient de rappeler qu'en Allemagne aucun fonctionnaire sans exception (30% des agents publics) ne dispose du droit de grève, ce qui est spontanément admis comme le corollaire d'un statut spécifique qui leur garantit l'emploi. Il faut aussi préciser que chez nombre de nos voisins la grève doit être consécutive à l'échec d'une négociation antécédente et que la France est un des seuls pays au monde à faire valoir la notion de « grève préventive ».

La Pologne a engagé une nouvelle étape de modernisation, à l'occasion d'une grande loi sur la fonction publique en 2008, qui visait à gagner en souplesse dans la gestion des ressources humaines, entre autres dans la nomination des hauts fonctionnaires. En réduisant le rôle dévolu aux concours et en permettant des recrutements discrétionnaires directs, la réforme vise aussi la simplification, la réactivité des services, la responsabilisation des directeurs généraux. En refusant un statut uniforme et rigide, elle rapproche les emplois administratifs des conditions du privé. Les fonctionnaires bénéficiant d'un statut protégé sont d'ailleurs minoritaires : en 2010, ils représentent moins de 5% des agents²⁵.

En définitive, la Pologne a engagé des réformes progressives de son administration : l'assouplissement a permis une certaine modernisation, réduisant la part de fonctionnaires à statut protégé à la portion congrue, calquant les contrats sur les règles en vigueur dans le privé, sans d'ailleurs que le nombre total d'agents publics aient baissé.

La plupart des critiques se fondent sur la lenteur du processus, qui a débuté dès la dissolution de l'URSS et s'est prolongé lors des décennies suivantes, que l'on peut imputer, entre autres facteurs, à une inertie produite par des rigidités héritées. La nécessité d'un travail sur la persistance de la corruption a parfois été relevé comme un axe d'amélioration²⁶, la grande souplesse induite par le recrutement discrétionnaire au préjudice du recrutement par concours ayant parfois donné lieu à des recrutements de complaisance.

2.4 Le cas suisse : pragmatisme et efficacité.

Pierre, installé à Pully (canton de Vaud) depuis 1993²⁷

²⁵ Les Clefs du social, voir [ici](#).

²⁶ Grzegorz Makowski, « La lutte contre la corruption en Pologne », *L'éthique de la gestion publique*, édité par Marcel Guenoun et Jean-François Adrian, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2016, p. 133-152.

²⁷ Nous proposons ici un résumé du témoignage, disponible dans une version intégrale en annexe.



Dans mon quotidien, tout se passe au niveau cantonal ou communal. C'est toujours l'échelon local qui est privilégié. En trente-cinq ans, je n'ai presque jamais eu affaire à l'administration fédérale. À Lausanne, où je réside, l'administration est très développée et plutôt efficace. J'ai toujours été frappé par le souci du service : on est accueilli avec respect, les règlements sont précis, parfois pointilleux, mais toujours clairs. Ce n'est pas forcément plus simple, mais c'est plus lisible. La numérisation progresse rapidement : nous faisons désormais la majorité de nos démarches en ligne, sans difficulté. Ce souci de clarté et d'accessibilité crée une relation apaisée entre citoyens et fonctionnaires. Les grandes réformes des années 2000 ont rapproché les statuts publics et privés, avec des effets plutôt positifs. La possibilité d'ajuster les salaires, à la hausse comme à la baisse, pousse à l'efficacité. On sent que les agents publics ne sont pas déconnectés : ils partagent les réalités du monde du travail. Le cadre est strict mais respectueux, et l'ensemble fonctionne plutôt bien.

Historiquement, le modèle suisse est dominé par un effort de décentralisation qui se traduit par des fonctions publiques différenciées selon les cantons. Comme le remarque Denis Courtois²⁸, la tradition française de fonctionnariat à vie, valorisée en France comme un élément protecteur des fonctionnaires contre d'éventuelles pressions, a été considérée longtemps en Suisse comme un élément monarchique, issu du système de « cours ».

C'est donc le système des « mandats », par lequel un fonctionnaire est nommé à un poste précis pour une durée déterminée, perçu comme plus conforme à la tradition républicaine, qui a prévalu. Si la prorogation du fonctionnaire au terme du mandat n'a, juridiquement, rien d'automatique, elle a longtemps été la norme jusque dans les années 1990 où la réduction de postes jugés superflus a entraîné peu à peu un refus de prorogation d'agents auparavant mécaniquement reconduits (notamment des hauts fonctionnaires).

Un rapport de 1998 intitulé « L'éthique dans le service public »²⁹, s'alarme de la chute de confiance des citoyens dans l'action de l'État, qui trouverait ses origines dans des « erreurs de gestion et de recrutement » : 576 condamnations ont été prononcées entre 1984 et 1996 « pour infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels », grevant durablement l'image de l'administration aux yeux de l'opinion et conduisant les responsables politiques à une réflexion approfondie sur la question.

La loi sur le personnel de la confédération votée en l'an 2000 introduit dans le droit les conditions de licenciement, de contrat à durée déterminée et de convention publique, rapprochant ainsi le modèle juridique de l'emploi public de celui de l'emploi

²⁸. Denis Courtois, « Fin du statut de la fonction publique : l'exemple suisse ? », *La Lettre du cadre*, 12/11/2014, voir [ici](#).

²⁹ Cité par François Garçon, « « Apprendre des expériences étrangères » #10 : La Suisse et la suppression du statut de fonctionnaire », *Contrepoints*, 21/08/2024.



privé. La revalorisation automatique des salaires avec l'ancienneté a été également abandonnée et le mouvement s'accompagne d'un effort de décentralisation puisque les communes et les cantons sont habilités à déterminer pour leur personnel leurs propres normes, ce qui a conduit à une multiplication des statuts.

En 2014, la fonction publique pris au sens le plus large n'occupe en Suisse que 15 % des actifs contre 18 % en Allemagne, 21 % en France et 25 % dans les pays scandinaves. Par ailleurs, 11% des agents seulement étaient rattachés à l'État, contre 42% à une commune et 38 à un canton, signe d'une très grande décentralisation, certaines missions étant organisées à l'échelle locale alors qu'il relève en France de la fonction publique d'État. Ainsi 44% des emplois cantonaux relèvent du champ de l'éducation/enseignement³⁰.

Il faut relever que cette réforme n'a pas conduit à une baisse immédiate du nombre d'agents, puisque les effectifs ont baissé de 6,7% en cinq ans, en parallèle d'une baisse de la population active. L'effort concédé par l'État a donc été largement compensé par une augmentation significative du recrutement par les cantons.

Cette réforme s'inscrit dans un cadre plus large d'implantation des principes de la « nouvelle gestion publique » (souvent abrégée NGP)³¹, laquelle se fonde sur une répartition claire des responsabilités entre un niveau stratégique (politique) et opérationnel (managérial), répartition précisée dans les mandats au moment de la signature des contrats, une autonomie plus grande accordée aux managers dans la gestion de leur budget, donc l'utilisation des ressources (humaines comme financières), une simplification des structures et des processus de travail, une modification de la culture administrative qui intégrerait la notion de performance, d'évaluation du service « client » (la satisfaction du citoyen en tant qu'utilisateur du service public).

La transformation du statut des personnels a été si massive que certains parlent « d'après-fonctionnariat »³² : les conditions de travail ne diffèrent presque plus de celles du privé et la culture managériale y est explicitement importée du monde de l'entreprise dans la gestion de l'administration, les évolutions de carrière et la formation continue se développent.

Dans la mesure où nul ne peut escompter bénéficier d'un emploi à vie, assuré, sur un poste identique sans critère de performance, la relation employeur-employé public se détermine à plus court terme, ce qui implique des attentes différentes relativement à l'environnement de travail, à l'encadrement, aux possibilités de développement de la carrière de chacun.

Les directeurs d'administration, regardés comme des « managers » publics, ont cherché à tirer parti des opportunités offertes par cette réforme, et en sont globalement satisfaits. La clarification de leur relation avec les responsables politiques par la répartition des responsabilités de chacun et la détermination liminaire des objectifs et du calendrier de chaque projet leur a donné de la lisibilité. Le changement d'image

³⁰Denis Courtois, *op. cit.*

³¹Nous nous appuyons sur l'étude d'Yves Emery, « Les réformes de l'administration publique en Suisse », in *Les réformes de l'administration vues d'en bas*, vol. 3, 2010, p. 53-70.

³² Emery, Y., *L'émergence et les défis de l'après-fonctionnariat. Contributions à l'action publique*. J.-L. Chappelet. Berne, Haupt : 53-76.

dans l'opinion – qui pouvait tendre à percevoir certains services publics comme inefficaces, voire incompetents – s'explique aussi par une meilleure communication avec le citoyen, un effort de transparence, de digitalisation et de simplification des procédures.

Comme le souligne Yves Émery, la culture administrative suisse – initialement marquée par la prudence et un zèle scrupuleux vis-à-vis des réglementations – est très nettement éloignée du monde de l'entreprise (plus que dans certains pays anglo-saxons). L'introduction des valeurs issues du monde de l'entreprise (notamment liées à la concurrence et à la performance) a donc été assez lente, mais semble aujourd'hui bien acceptée par les agents, qui y trouvent leur compte. Si l'on est attentif à la réception de la réforme par les agents eux-mêmes, il convient de distinguer entre les directeurs et les personnels de la base qui, pour leur part, ont parfois perçu cette pression à la performance comme une contrainte nouvelle (donc, paradoxalement, comme une bride à l'action à l'intérieur d'un processus qui se voulait libéral).

Les aménagements internes à l'organisation de l'administration ont permis une baisse globale des coûts mais le gain d'efficacité n'a pas toujours été immédiatement perçue de la population, pour partie peu informée des détails de la restructuration de l'État. Il convient de noter que l'orientation « client », qui suppose une amélioration de la qualité des prestations, a été très bien perçue lorsqu'elle était entreprise au niveau local. Plusieurs « démarches qualités » signalent une amélioration dans l'opinion de l'image générale de certaines administrations, signe que l'expérience qu'on en fait est plus satisfaisante. Le risque de politisation de l'administration et celui de « managérialisation » du politique, par la répartition claire des compétences et objectifs de la state « politique » et de la strate « administrative », ont été contenus.

2.5 Italie et Espagne : des réussites en demi-teinte

Le modèle espagnol

Les récentes tentatives espagnoles sont dignes d'intérêt, car la réforme de sa fonction publique est souvent décrite comme un « serpent de mer », marronnier des campagnes électorales, sans jamais aboutir à des transformations profondes. En référence à la pièce de Samuel Beckett *En attendant Godot*, orientée vers la survenue de ce personnage qui ne surgit jamais, la juriste Anne Neyrat évoque avec bonheur « Un Godot sur le point d'arriver »³³.

En 2023, la loi de la fonction publique de l'administration de l'État, sur le point d'être votée, voit son processus d'adoption interrompu : néanmoins, certaines mesures jugées urgentes sont reprises sous forme de décrets. Cette nouvelle étape de transformation de la fonction publique intervient après une première réforme, en 2007 (dite EBEP) qui officialisait le choix d'un modèle hybride - « publicisation des salariés contractuels, privatisation du statut de fonctionnaires »³⁴ - et intégrait des

³³ Anne Neyrat, « La réforme de la fonction publique en Espagne : un « Godot » sur le point d'arriver ? », *Actualité juridique-Fonction publique*, Dalloz, 2024.

³⁴ J. Mauri Majos et E. Malaret García, « L'emploi public espagnol : entre publicisation des salariés contractuels et privatisation du statut des fonctionnaires », RFAP 2010. 885.



injonctions « managériales » (souci de la formation continue, de gestion par objectifs...).

Elle n'a pas permis, en dépit de ses bonnes intentions, de mettre fin définitivement aux maux pourtant clairement identifiés à l'époque : « politisation excessive, clientélisme partisan ou syndical, corporatisme, manque de productivité et absentéisme, rigidité bureaucratique »³⁵, ou encore la crainte plus ou moins assumée de voir évoluer à des postes stratégiques de l'État des fonctionnaires teintés de tardofranquisme ou, dans des zones certes circonscrites, coupables de complaisance avec les séparatistes basques de l'ETA encore active.

Certains commentateurs (dont Anne Neyrat) ont remarqué que la crise financière simultanée a servi de prétexte opportun pour retarder la mise en œuvre de certaines dispositions de 2007, que l'opinion espagnole s'est montrée réticente à intégrer un nouveau paradigme, plus « managérial », que le caractère discrétionnaire des recrutements – c'est-à-dire les nominations « à la main » – tendaient à politiser certaines administrations, notamment autonomiques et locales, qu'une partie de « l'élite technocratique » a favorisé les blocages lorsqu'un aspect de la réforme « avait une incidence sur leur pré carré » et que la fragilité des alliances gouvernementales pouvait expliquer un manque d'impulsion politique.

Pour nuancer cette première approche, il faut noter que l'opinion espagnole est d'emblée beaucoup favorable que l'opinion française à la décentralisation comme à l'individualisation des rémunérations.

La Constitution de 1978 renvoie au législateur le soin « de définir le statut des fonctionnaires publics » et « de réglementer l'accès à la fonction publique conformément aux principes de mérite et de capacité », pour qu'ils agissent « conformément aux principes d'efficacité, de hiérarchie, de décentralisation, de déconcentration et de coordination ». Particularité espagnole : c'est l'un des seuls pays du monde où le critère de mérite dans l'administration est constitutionnalisé – certes sans précision –, laissant entendre le décalage avec l'opinion française, où l'introduction d'une part de rémunération au mérite entraîne régulièrement des mouvements de grève dans les services publics.

Le projet de 2023, enterré par la survenue d'élections anticipées, ouvre la voie à une diversité des statuts, à une flexibilité relative dans la rémunération, au développement du critère de performance introduit dans la réforme de 2007, à une autonomie accrue dans l'organisation des services et une plus grande flexibilité dans la nomination des directeurs.

L'introduction d'un mode de gestion « managérial » est plutôt contenue, comme le mouvement de contractualisation (les communautés autonomes continuent de privilégier massivement le fonctionnariat). La souplesse dans le recrutement et la révocation concerne prioritairement la haute fonction publique, nourrissant le soupçon de politisation ou de népotisme.

Malgré ses timidités et ses insuffisances qui multiplient les dérogations et les dispositions facultatives (ce qui maintient un statu quo de fait dans nombre d'administrations), le modèle espagnol présente un souci d'individualisation du salaire

³⁵ M. Sánchez Morón, Prólogo, in M. Sánchez Morón, *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado público*, 2e éd., Lex Nova, 2008, p. 27.



et d'emprunts aux principes du management de l'entreprise privée, de décentralisation et de souplesse dans la mobilité interne.

Il témoigne d'un schéma, certes inabouti et perfectible, mais d'inspiration plutôt libérale, dont on peut s'étonner d'une part qu'il ait été bien accepté de l'opinion sans troubles sociaux d'ampleur et, en ce qui concerne le projet de 2023 d'autre part, qu'il ait été établi par un gouvernement social-démocrate dominé par son aile gauche (Podemos).

Le modèle italien

En dépit de tentatives répétées, l'Italie est loin des premiers rangs dans les classements de la Banque mondiale sur la performance des administrations. En 2015, le juriste Giacomo Roma³⁶ note que l'Italie n'occupe que la vingt-cinquième place en ce qui concerne l'efficacité des services publics.

A l'exception de certaines catégories très spécifiques, comme les militaires ou les ambassadeurs, la réforme de Sabino Cassese aligne la fonction publique sur le droit du secteur privé³⁷. En 1997, la réforme engagée sous l'égide de Franco Bassanini tente d'introduire l'idée d'évaluation des performances et accroît le poids de la négociation collective. Les effets sont néanmoins largement bridés par de nombreuses dérogations à la règle : certains commentaires remarquent ironiquement qu'on dit à Bassanini « l'adoption de l'une des lois les moins respectées du droit italien : celle qui fixe à douze le nombre des ministères et que chaque gouvernement modifie lors de son entrée en fonction ».

Le service minimum³⁸ a été instauré en 1990, jugé insuffisant en raison du caractère peu dissuasif des sanctions. A noter qu'en l'absence de mécanisme efficace de prévention des conflits sociaux, la grève apparaît comme le recours premier pour les employés. En ce sens, une bonne anticipation des tensions sociales, des instances efficaces de règlement des dissensus et une relation syndicat-administration plus constructive sont le propre des pays où la grève dans les services publics est faible. C'est ce qui poussa l'Italie à élaborer la loi du 11 avril 2000 qui précise l'équilibre entre droit de grève et continuité du service public, entendue dans un sens bien plus large qu'en France et couvrant un spectre précis de services.

Sont ainsi couverts par le principe de continuité du service public l'ensemble des services assurant la jouissance de droits constitutionnellement garantis, dont les services de transports en commun, entendue comme le corollaire de la liberté de circulation, les services relevant de la salubrité publique ou de la prise en charge des enfants (non seulement l'enseignement mais aussi les crèches). Les fonctionnaires qui relèvent de ces services essentiels disposent du droit de faire grève, à la condition que l'activité du service puisse être maintenue ; la loi instaure aussi un intervalle minimum entre deux grèves affectant le même service et la grève peut être limitée dans le temps. La grève dans les transports (de toute nature) est interdite à certaines périodes de l'année (par exemple lors des vacances de Noël). A noter qu'en Espagne, comme en Italie, la notion de services essentiels est entendue dans une acception

³⁶ Giacomo Roma, « Sur la loi Madia du 7 août 2015 en matière de réorganisation des administrations publiques italiennes », *Revue générale du droit*, 2015, voir [ici](#).

³⁷ *Idem*.

³⁸ Nous renvoyons, d'une part, au rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le service minimum dans les services publics en Europe (voir [ici](#)), d'autre part à l'étude de législation comparée du Sénat intitulée « L'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève » (voir [ici](#)).



plus large qu'en France : le préavis est porté à dix jours afin de permettre aux administrations d'organiser le maintien de l'activité minimale.

L'Italie a amorcé une convergence du statut au travers de deux lois (1998 puis 2002), qui transforme radicalement le statut des hauts fonctionnaires : la première loi met immédiatement fin aux fonctions des hauts fonctionnaires en poste, les soumet au régime de droit privé, et contraint le gouvernement à décider, ou non, d'une éventuelle reconduction (le même agent

peut être renommé s'il donne satisfaction ; la loi crée seulement une possibilité de remplacement).

La loi de 2002 élargit cette pratique aux directeurs généraux. Le « système » constitué par ces deux lois complémentaires autorise aussi le recrutement hors administration (pour une partie très minoritaire des postes), donc ouvre la porte à des profils venus du privé. Il fixe aussi des délais dans le maintien d'un agent au même poste, contraignant ainsi à un renouvellement régulier des fonctionnaires et empêchant une éternelle reconduction au même poste.³⁹

De plus, il faut noter que la loi de 2002 permet des nominations extrêmement brèves mais renouvelables, le but étant de faire coïncider la durée d'exercice d'un fonctionnaire à un poste avec la durée du gouvernement. On renverse donc la perspective par rapport à la situation française dans laquelle il est spontanément admis que les hauts fonctionnaires restent toujours plus longtemps que leurs ministres : ce sont les ministres qui ont la main sur les nominations le temps de l'exercice de leur fonction.

Cette transformation du statut et de la durée à un poste s'accompagne d'une « gestion par objectifs », la possibilité laissée au gouvernement de déplacer les fonctionnaires est le corollaire d'une « feuille de route » liminaire : la disposition vise à éviter le maintien contraint d'un haut fonctionnaire qui n'aurait pas rempli les objectifs fixés par le politique.

Juriste, universitaire estimé et ancien ministre de la Fonction publique, Sabino Cassese fait par ailleurs remarquer que certains ministres n'ont pas déterminé d'objectifs tout en exerçant à plein leur pouvoir discrétionnaire sur les recrutements, laissant soupçonner des recrutements de complaisance : « Alors qu'auparavant la haute fonction publique était peu sensible à la politique et formaliste, à présent elle est à la merci de la politique, donc affaiblie. » Il dénonce une réforme inspirée par « la passion des places » et endommageant l'indépendance de l'administration, remplacée par une « domination politique des bureaucrates ».

L'horizon de la réforme – l'introduction de mobilité interne et de reddition de comptes contre le carriérisme et l'inertie – est escamoté par les moyens choisis : elle n'intègre pas de nominations au mérite plutôt qu'à l'ancienneté, ni d'indicateur impartial de performance pour justifier les promotions, multipliant les nominations « à la main » parfois immotivées, qui fait l'économie d'une réflexion d'ampleur que les choix techniques et impartiaux qui y président.

La brièveté des passages, lié à la coïncidence avec la durée des gouvernements, a aussi entraîné la crainte d'une instabilité à la tête de l'administration. Déplacer certains hauts fonctionnaires n'entraîne, en théorie, aucune nécessité de nommer des

³⁹ Sabino Cassese, Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie : une modification constitutionnelle. *Revue française d'administration publique*, n°104(4), 677-688. Voir [ici](#).

« fidèles », hors de toute justification d'un critère de compétence, et surtout à des postes si stratégiques. La multiplication de ces nominations « par fait du prince » posait certes problème lorsque les gouvernements étaient brefs – les hauts fonctionnaires « valsaient » au gré des changements politiques – mais elle est d'autant plus gênante que la politique italienne se stabilise : la durée moyenne devenant généralement « celle de la législature, donc quinquennale », les ministres se sentent « en sécurité et maîtres, car pouvant compter sur une majorité parlementaire solide »⁴⁰ La suspicion traditionnelle envers la « bureaucratie » insubordonnée et opaque, marchant seule comme un « canard sans tête » a largement alimenté l'idée qu'il fallait mettre l'administration à la main du politique, qui doit disposer d'hommes et de femme « de confiance », sans toujours bien expliciter ce que l'expression recouvre, si ce n'est

la reconstitution de quasi-féodalités administratives.

De ce point de vue, il faut distinguer une conception du directeur général comme un chef qui entraînerait son administration derrière lui en répondant aux besoins fonctionnels de l'État, d'une conception managériale de la politique dans laquelle les directeurs, loin d'être des responsables, seraient eux-mêmes aux ordres et contraintes de satisfaire, non les nécessités du service de l'État, mais les besoins du corps politique italien.

Un travail a été par ailleurs mené sur les conditions de sanction en cas de manquements et du licenciement des agents. La ministre Marianna Madia a ainsi fait savoir sa volonté d'instaurer une « responsabilité partagée » dans les cas de taux anormaux d'absentéisme, prévoyant une réduction généralisée des primes accessoires afin d'inciter chaque agent à la vigilance quant aux abus de

leurs collègues. Elle a par ailleurs insisté sur la possibilité d'un « licenciement express » dans les cas d'abandon de poste : à partir de trois jours d'absence injustifiée sur deux ans (ou sept jours en dix ans), dans les cas de fausse déclaration de présence (« triche au badge »). L'évaluation négative répétée des performances d'un employé fait partie des motifs justifiant une procédure disciplinaire, comme le montre le « décalogue » des motifs d'un licenciement disciplinaire publié par *Il Messaggero* en février 2017.

Les bonnes pratiques de ces différents modèles doivent inspirer le législateur français afin de relancer une dynamique de réforme, nécessaire pour faire de la fonction publique une carrière attrayante, au bénéfice des usagers.

⁴⁰ *Idem.*

III Relancer la dynamique de modernisation de la fonction publique.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique⁴¹ initiée par Emmanuel Macron a marqué un tournant dans la gestion des agents publics.

Ces avancées ont posé les bases d'une modernisation des pratiques administratives qui sont aujourd'hui au cœur du débat public. C'est de cette première modernisation qu'il faut partir pour l'amplifier à la lumière des expériences internationales.

Une ambition à l'arrêt

Dans le sillage de cette loi de 2019, Stanislas Guérini, alors ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, avait annoncé en 2023 préparer une « loi pour l'efficacité de la fonction publique », prévue pour fin 2024.

Dans un entretien à France Inter (avril 2024), il critiquait un « *système bloqué dans les années 1980*⁴² » et en appelait à une « *révolution des pratiques* » fondée sur trois axes : simplification des statuts, valorisation des carrières par le mérite, et intégration des outils numériques.

Malheureusement, avec la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024 et le départ du ministre, la réforme est désormais au point mort⁴³.

Nous proposons de relancer la dynamique en apportant au projet une orientation à la fois plus contractuelle et plus européenne. C'est à ces deux conditions, inspirées par les exemples de transitions réussies sur la scène internationale, que la fonction publique pourra de nouveau attirer les talents et satisfaire les usagers.

Nous proposons de réorganiser l'emploi public en supprimant les catégories et en réservant le statut de fonctionnaire aux fonctions régaliennes (police, justice, défense). Le passage à la contractualisation, commun à tous les modèles de modernisation de la fonction publique explorés dans cette étude, nécessite un accompagnement réfléchi et adapté pour permettre aux agents de réussir cette transition.

⁴¹ Consulter [ici](#).

⁴² Interview de Stanislas Guérini, France Inter, le 10 avril 2024, voir [ici](#).

⁴³ Hayet Kechit, « Fonction publique : Kasbarian refuse le retrait des trois jours de carence mais lâche du lest sur la suppression des catégories », *L'Humanité*, 8 novembre 2024, voir [ici](#).

3.1.1 La part du régalien dans la fonction publique

La part du régalien dans la fonction publique

Catégorie	Sous-catégorie	Effectifs (en milliers)	% du total (5,7 M)
Fonctions régaliennes		610	10,70%
Défense (Forces armées)	Militaires actifs	205	3,60%
	Civils (FPE)	65	1,10%
Sécurité intérieure	Police nationale	150	2,60%
	Gendarmerie nationale	100	1,80%
Justice	Magistrats, greffiers, etc.	90	1,60%
Fonctions non régaliennes		5 090	89,30%
Total agents publics		5 700	100%

Sur les 5,7 millions d'agents publics français, il convient de déterminer ce qui relève de la défense (armée), de la justice (magistrats, greffiers, personnel pénitentiaire) et de la sécurité publique (police, gendarmerie).

Les forces armées (militaires) comptent environ 270 000 personnels, dont 205 000 militaires actifs et 65 000 civils (administratifs, techniciens). Ces derniers sont inclus dans la FPE.

La police nationale emploie environ 150 000 agents, incluant policiers et personnels administratifs et la gendarmerie nationale compte environ 100 000 gendarmes, ce qui fait au total 250 000 agents pour la sécurité intérieure.

Le ministère de la Justice emploie environ 90 000 agents.

Le Total du régalien est donc : $270\,000 + 250\,000 + 90\,000 = 610\,000$ agents, soit environ 11% du total des agents publics.

3.1.2 Vers un nouveau modèle contractuel

Le passage progressif vers le contrat de droit privé pour les secteurs hors régalien, tels que l'éducation et la santé, avec des garanties spécifiques, se fera grâce aux nouvelles embauches et en facilitant les départs à la retraite ou les reconversions des agents statutaires.

Passer les 5,1 millions d'agents publics non régaliens (sur un total de 5,7 millions, les 610 000 régaliens étant exclus) à un régime contractuel ne peut se faire instantanément. Une transition progressive sur 10 à 15 ans est réaliste, comme observé dans des réformes similaires à l'image de celle menée en Nouvelle-Zélande dans les années 1980.

Nous pouvons ici imaginer le scénario d'une telle réforme en la décomposant en plusieurs phases.

La première phase, qui durerait de 1 à 3 ans, serait celle de l'élaboration législative du projet. Elle serait rythmée par les consultations avec les partenaires sociaux et viserait également à définir les nouveaux contrats. Cette phase inclurait la suppression des catégories A, B et C et la création d'un cadre contractuel unique.

La seconde phase durerait de 5 à 10 ans, et conduirait au recrutement exclusif sous contrat de droit privé des nouveaux entrants, une pause étant faite des titularisations et à la gestion des actuels fonctionnaires, c'est-à-dire au maintien du statut jusqu'à la retraite ou au départ volontaire. La suppression des catégories A, B et C dans le statut de la fonction publique pourrait s'appuyer sur des modèles précis issus du secteur privé et de comparaisons internationales pour restructurer les carrières. Le système pourrait introduire des certifications annuelles et des évaluations de performance. En s'inspirant de la Suède, où les salaires varient selon des revues individuelles et la capacité à changer de poste, le modèle pourrait reposer sur un score d'impact mesurable, intégré à une grille nationale pour garantir l'équité. Ce cadre remplacerait les catégories par une progression basée sur des critères objectifs – maîtrise (certifiée), adaptabilité (missions réussies) et contribution (résultats chiffrés) – adaptées aux exigences actuelles du service public français.

La troisième phase de la réforme serait celle de l'extinction naturelle des statuts existants par les départs en retraite et les départs volontaires.

Il faut garder à l'esprit que ce scénario peut évoluer en fonction de plusieurs facteurs susceptibles de ralentir l'implémentation de la réforme.

Premièrement, l'acceptabilité des réformes repose sur un dialogue permanent avec les syndicats et les personnels concernés, qui pourraient s'y opposer. Ensuite, la complexité juridique de la transition pourrait également freiner sa mise en œuvre.

C'est pourquoi nous proposons, afin d'accompagner cette transition, la création d'une instance de pilotage placée sous l'égide du ministère de la Fonction publique. Son rôle serait de réunir partenaires sociaux et réformateurs afin d'informer sur les différentes phases de mise en place de la réforme.

Par ailleurs, pour modifier et harmoniser les textes juridiques, une commission d'experts en droit et en économie serait désignée par le même ministère afin de proposer une nouvelle formulation contractuelle pour la fonction publique.

Le coût de la transition vers le contractuel : une estimation

Le volet législatif et administratif de la réforme nécessitera environ 1 milliard d'euros sur 3 ans, couvrant les études, la rédaction des lois et le déploiement d'un nouveau système RH (informatique, gestion des contrats).

Un plan de départ volontaire ciblant 10 % des 5,1 millions de fonctionnaires (510 000 agents), avec une indemnité moyenne de 20 000 euros et une répartition décroissante sur 5 ans (30 %, 25 %, 20 %, 15 %, 10 %), coûterait environ 10,2 milliards d'euros, soit une moyenne annuelle de 2,04 milliards.

Le coût du plan de départ volontaire : une estimation

Hypothèses de base

1. Effectif initial : 5,1 millions de fonctionnaires.
2. Cible du plan : 10 % de ces agents, soit 510 000 départs volontaires au total sur 5 ans ($5,1 \text{ M} \times 0,10$).
3. Indemnité moyenne : 20 000 euros par agent.
4. Décroissance des effectifs : Le nombre d'agents indemnisés diminue chaque année, car certains partent naturellement (retraites, démissions) ou via le plan. Nous supposons une décroissance linéaire du nombre de départs annuels, avec un total de 510 000 départs sur 5 ans.
5. Pour simplifier, nous imaginons les départs plus nombreux au début et décroissants ensuite. Une répartition plausible pourrait être : 30 % la 1^{re} année, 25 % la 2^e, 20 % la 3^e, 15 % la 4^e, et 10 % la 5^e.

Calcul des départs par année

- Total des départs : 510 000 agents.
- Année 1 : $30 \% \times 510\,000 = 153\,000$ départs.
- Année 2 : $25 \% \times 510\,000 = 127\,500$ départs.
- Année 3 : $20 \% \times 510\,000 = 102\,000$ départs.
- Année 4 : $15 \% \times 510\,000 = 76\,500$ départs.
- Année 5 : $10 \% \times 510\,000 = 51\,000$ départs.

Coût par année

Avec une indemnité fixe de 20 000 euros par agent :

- Année 1 : $153\,000 \times 20\,000 = 3,06$ milliards d'euros.
- Année 2 : $127\,500 \times 20\,000 = 2,55$ milliards d'euros.
- Année 3 : $102\,000 \times 20\,000 = 2,04$ milliards d'euros.
- Année 4 : $76\,500 \times 20\,000 = 1,53$ milliards d'euros.
- Année 5 : $51\,000 \times 20\,000 = 1,02$ milliard d'euros.

Coût total

$3,06 + 2,55 + 2,04 + 1,53 + 1,02 = 10,2$ milliards d'euros sur 5 ans.

Ajustements possibles

Si les retraites (environ 2 % par an, soit 100 000 agents) réduisent les effectifs éligibles, le nombre de départs indemnisés pourrait être moindre, abaissant le coût total (ex. : 9,5-10 milliards).

Si moins de 10 % des agents acceptent le plan (par ex. 8 %), le coût tomberait à environ 8,16 milliards.

Enfin, la formation de 5,1 millions de fonctionnaires vers un système contractuel sur 10 ans coûterait environ 7,65 milliards d'euros, soit 918 millions annuels sur les 5 premières années (60 % des besoins) et 612 millions sur les 5 suivantes (40 %), avec 2,55 milliards pour former 50 % des agents (1 000 € par agent) et 5,1 milliards pour reconverter 20 % (5 000 € par agent), ajustable à la baisse avec les départs (5,36 milliards si 30 % partent avant).

Le coût de la formation et de la reconversion des agents

Hypothèses de base

1. Effectif initial : 5,1 millions d'agents.
2. Proportion nécessitant une formation :
 - 50 % (2,55 millions) des agents auront besoin d'une formation légère pour s'adapter au modèle contractuel.
 - 20 % (1,02 million) devront acquérir de nouvelles compétences pour une reconversion poussée.
 - 30 % (1,53 million) n'auront pas besoin de formation immédiate.
3. Coût unitaire : Nous estimons la formation légère à 1 000 € par agent et la reconversion poussée à 5 000 € par agent.
4. Les formations sont étalées sur 10 ans, avec une décroissance des besoins en raison :
 - des départs naturels (retraites, estimées à 2 % par an, soit 102 000 agents par an).
 - du plan de départ volontaire (510 000 agents sur 5 ans, soit 10 % de l'effectif initial).
5. Les besoins de formation sont plus élevés au début car le passage au contrat exige une adaptation rapide, puis diminue avec les départs et l'alignement progressif des agents restants.

Calcul du coût total

- Formation légère : $2,55 \text{ millions} \times 1\,000 \text{ €} = 2,55 \text{ milliards d'euros}$.
- Reconversion poussée : $1,02 \text{ million} \times 5\,000 \text{ €} = 5,1 \text{ milliards d'euros}$.
- Coût total brut : $2,55 + 5,1 = 7,65 \text{ milliards d'euros}$.

Impact des départs sur 10 ans

- Départs naturels : $2 \% \text{ par an} \times 5,1 \text{ millions} = 102\,000 \text{ agents par an}$. Sur 10 ans : $102\,000 \times 10 = 1,02 \text{ million}$.
- Plan de départ volontaire : 510 000 agents sur les 5 premières années.
- Total des départs : $1,02 \text{ millions} + 0,51 \text{ millions} = 1,53 \text{ million d'agents en moins sur 10 ans}$, soit 30 % de l'effectif initial.
- Agents restants à former : $5,1 \text{ millions} - 1,53 \text{ million} = 3,57 \text{ millions}$. Parmi eux, 70 % des agents nécessitent une formation, mais une partie est déjà couverte par les départs.

Répartition sur 10 ans avec décroissance

Nous supposons une répartition décroissante pour refléter la réduction progressive des besoins :

- Les cinq premières années concerneraient 60 % des formations : $60 \% \times 7,65 \text{ milliards} = 4,59 \text{ milliards}$, ce qui reviendrait à 918 millions d'euros par an.
- Les cinq années suivantes, 40% des formations seraient priorisées : $40 \% \times 7,65 \text{ milliards} = 3,06 \text{ milliards}$. Cela reviendrait donc à 612 millions d'euros par an.

Ajustements sur 10 ans

1. Décroissance des effectifs : Les 1,53 millions de départs réduisent les agents à former. Si 30 % des 3,57 millions ciblés partent avant formation, le coût pourrait baisser à environ 5,36 milliards ($7,65 \times 0,7$).
2. Économies d'échelle : Sur 10 ans, des formations numériques pourraient réduire les coûts unitaires (par exemple 800 € et 4 000 €), ramenant le total à environ 6,12 milliards.
3. Inflation : Sans ajustement, le coût reste nominal. Avec une inflation de 2 %/an, le coût réel pourrait atteindre de 8 à 9 milliards d'euros.

Ces dépenses seraient amorties à long terme par des économies structurelles : réduction des effectifs là où les besoins diminuent, meilleure allocation des ressources et gains de productivité liés à une gestion plus agile. Cette transformation renforcerait l'employabilité des agents et moderniserait la fonction publique sans compromettre sa mission essentielle.

3.1.3 Accompagner les agents dans la contractualisation

Pour éviter une précarisation des agents et garantir le succès de la transition vers une fonction publique contractualisée, il est impératif de mettre en place des dispositifs robustes de formation et de reconversion. Ces mesures visent à sécuriser les parcours professionnels tout en répondant aux exigences de flexibilité et d'adaptabilité imposées par la modernisation.

- Nous proposons ainsi la création d'un passeport numérique de compétences individuel pour chaque agent. Cet outil centraliserait leurs qualifications, expériences et formations suivies, offrant une vision claire de leur profil professionnel.

Accessible en ligne, il faciliterait la mobilité interne au sein de la fonction publique ou externe vers le secteur privé, en permettant aux agents de valoriser leurs compétences auprès de futurs employeurs. Ce dispositif pourrait s'inspirer des pratiques scandinaves, où des outils similaires soutiennent la formation continue et l'employabilité.

- Par ailleurs, nous recommandons l'instauration de cellules de reconversion au sein des administrations, comme il en existe déjà pour former et accompagner les militaires en fin de contrat. Ces parcours incluraient un bilan de compétences approfondi, une orientation vers des secteurs porteurs, ainsi qu'un accès à des formations ciblées. Ces structures, dotées de conseillers spécialisés, auraient pour mission d'identifier les agents concernés par la contractualisation, d'évaluer leurs besoins et de leur proposer des parcours personnalisés, pour un coût estimé à 229,5 millions d'euros sur 5 ans (45,9 millions par an), avec 18 cellules régionales implantées dans les préfetures et une coordination centrale à Paris.

Les 5,1 millions de fonctionnaires (hors régaliens) ne seront pas reconvertis immédiatement. Supposons que 20 % d'entre eux, soit 1,02 million d'agents, soient concernés (soit 204 000 agents par an), en lien avec la contractualisation progressive et les départs volontaires (10 % sur 5 ans, comme précédemment calculé).

Afin de gérer cette augmentation d'activité, des cellules dédiées, composées de conseillers spécialisés (RH et formateurs), devront être créées. En admettant qu'un conseiller puisse accompagner environ 200 agents par an, il en faudra 1 020 chaque année pour encadrer les 204 000 agents concernés.

Chaque conseiller recruté coûtera en moyenne 40 000 euros bruts par an, en référence aux grilles indiciaires récentes de la fonction publique pour les catégories A et B. À cela s'ajoutent 5 000 euros annuels de frais de fonctionnement (bureau, matériel, déplacements), portant le coût total par conseiller à 45 000 euros par an.

Chacune de ces cellules de reconversion pourrait être implantée en région (13 en métropole et 5 outre-mer, soit 18 cellules) afin de couvrir l'ensemble des agents concernés, avec une répartition proportionnelle aux effectifs au sein des préfetures.

L'ensemble serait coordonné par une direction centrale, chargée de superviser les conseillers et d'harmoniser les outils mis à disposition.

Enfin, à l'image du modèle britannique du 'Civil Service Resourcing', nous suggérons de développer des partenariats entre administrations et entreprises privées. Ces collaborations permettraient de créer des passerelles concrètes

pour les agents en reconversion, notamment à travers des programmes de détachement temporaire d'une durée de 6 à 12 mois. Les entreprises partenaires, incitées par des avantages fiscaux ou des subventions, pourraient accueillir ces agents pour des missions spécifiques, leur offrant ainsi une expérience pratique dans un nouvel environnement tout en répondant à leurs besoins de recrutement. Ce dispositif renforcerait les liens entre secteurs public et privé, tout en sécurisant les transitions professionnelles.

Ces mesures, combinées, feront de la contractualisation une opportunité d'évolution pour les agents, plutôt qu'en une source d'incertitude.

En complément de la contractualisation du modèle de la fonction publique, son européanisation est indispensable pour améliorer les conditions de vie des fonctionnaires comme des usagers.

3.3 Pour une culture de la performance

Instaurer dans la fonction publique des critères de performance, c'est d'emblée se heurter à la puissance d'inertie des habitudes installées : les projets se déploient sans critère de rendement, les calendriers, beaucoup plus flexibles, donnent l'impression aux usagers que les projets s'enlisent, la navigation à vue, sans objectifs précis initialement arrêtés est fréquente, amplifiée par un millefeuille administratif qui multiplie souvent ordres et contrordres. Il s'agit d'implémenter dans la fonction publique française un certain nombre de réflexes constitutifs d'une « culture de la performance ».

3.3.1 Clarté et responsabilité : la gestion par objectifs

La lenteur dans la mise en œuvre des projets s'explique principalement par la pluralité des intervenants, l'imprécision dans les objectifs fixés initialement, un défaut d'anticipation des obstacles rencontrés en cours d'élaboration du projet, donc des retards... Autant de dysfonctionnements dans la mise en œuvre des projets qui accroissent la frustration des citoyens.

Comme le montre notamment l'exemple néo-zélandais, la gestion par « objectifs » tend à responsabiliser les directeurs – qui peuvent être sanctionnés lorsque les objectifs ne sont pas satisfaits – et la gestion collaborative, associant les agents au projet auquel ils participent tend à garantir l'adhésion, donc la motivation.

De plus, la détermination d'un calendrier strict des opérations a un effet stimulant sur les parties prenantes - elle implique également un effort d'anticipation des freins éventuels qui viendraient brider l'avancement des projets – et un effort doit être initié en amont pour déterminer des indicateurs de performance à même de mesurer l'efficacité du processus.

Ainsi, les administrations ont eu longtemps tendance à réfléchir d'abord par rapport à l'utilisateur, prenant peu en compte la position du fonctionnaire, alors que le niveau de satisfaction de l'utilisateur dépend directement de la manière dont la collaboration s'est orchestrée en interne, donc *entre les agents eux-mêmes*. Comme le remarque Sigrid



Berger⁴⁴, fondatrice d'une start-up spécialisée dans le recrutement dans le public, le Covid a constitué un tournant qui a invité les administrations à mieux prendre en charge leurs processus internes pour entraîner l'adhésion des agents.

Elles doivent continuer d'accueillir les attentes des agents, ou des candidats à un poste : transversalité des structures, gain d'autonomie, rejet de plus en plus massif du micro-management, flexibilité sur les horaires ou encore possibilité de télétravail, fréquent depuis déjà quelques années dans l'entreprise privée mais auquel le secteur public a été longtemps réticent.

En Nouvelle-Zélande, les directeurs bénéficient d'une plus large autonomie dans leur gestion du budget et de leurs ressources humaines : en déléguant et en responsabilisant les cadres de la fonction publique, on les laisse libres dans la composition de leur équipe, on évite les blocages éventuels liés à des incompatibilités d'humeur, on facilite le sentiment de solidarité et d'appartenance au sein du groupe d'intervenants. La gestion par objectifs suppose également une évaluation régulière de l'avancement du projet et les réorientations possibles des décisions.

Comme l'indique l'étude du modèle italien, il convient d'éviter néanmoins que l'autonomie des directeurs ne donne lieu à des recrutements discrétionnaires de complaisance ou à n'expose à un risque de politisation de l'administration.

Des garde-fous sont tout-à-fait envisageables, à l'image de la proposition du juriste Sabino Cassese, qui n'a pas hésité à réformer l'administration lorsqu'il était ministre. Inquiet de voir la majorité « se libérer de hauts fonctionnaires qu'elle supposait fidèles à l'opposition », en ne les remplaçant pas par des « agents neutres de capacité reconnue (et prouvée) »⁴⁵. Il souligne alors l'importance d'introduire des critères de choix techniques et impartiaux, par exemple en déterminant des compétences et savoir-faire auxquels le candidat doit satisfaire. De même que l'on peut tout-à-fait imaginer des commissions de contrôle visant à garantir des prérequis déontologiques dans les recrutements.

Il faut enfin préciser que s'inspirer des pratiques managériales du privé n'est en aucun cas antagoniste de la vocation initiale du public, le service de l'intérêt commun. Parler de performance ne signifie pas que l'on perçoit l'État uniquement sous l'angle du rendement ou du profit, mais simplement que l'on vise l'efficacité dans la poursuite de l'intérêt général et dans la gestion des deniers prélevés sur les revenus des particuliers.

3.3.2 Valoriser les succès et faciliter la mobilité

La culture managériale ne conduit pas seulement à sanctionner les responsables de dysfonctionnements importants – elle doit, surtout, permettre de valoriser les talents. Cette valorisation doit pouvoir prendre la forme d'une individualisation du salaire sous forme de primes « au mérite », primes qui pourraient d'ailleurs être prises en compte dans le calcul des droits au chômage ou à la retraite. On sait combien certains

⁴⁴ Citée par N. Scheffer, *idem*.

⁴⁵ Sabino Cassese, *op. cit.*

syndicats sont hostiles aux mécanismes de prime, se fondant sur cet argument pour exiger des augmentations générales.

La mobilité en interne des agents suppose ainsi une souplesse dans le recrutement – aujourd'hui bridé par l'hermétisme des corps, mais aussi le développement d'entretiens réguliers avec les agents qui, dans des cas nombreux, sont rarement amenés à faire le point sur les compétences acquises et les perspectives d'évolution.

On peut ainsi songer aux « rendez-vous de carrière » chez les professeurs, à savoir les inspections. Sauf cas particulier, et sauf demande d'inspection effectuée par un inspecteur général en vue d'une nomination en classes préparatoires, ces rendez-vous ne se tiennent qu'aux échelons six, huit et neuf de la classe normale, déterminant le passage à la « hors classe » - ce qui porte donc le nombre d'entretiens avec son supérieur hiérarchique à trois en quarante-trois ans de carrière, quatre si l'on ajoute l'inspection de titularisation au terme de la première année.

Dans des secteurs nombreux de la fonction publique, la multiplication d'entretiens avec un supérieur hiérarchique - si l'on est réticent à parler de « manager » - devra permettre de réfléchir les pratiques professionnelles (en l'occurrence, par exemple les pratiques pédagogiques), d'identifier les difficultés rencontrées par l'agent et d'envisager des évolutions possibles.

En ce qui concerne les indicateurs de performance, ils méritent d'être clairement développés : la réforme de la fonction publique de 2019 indique ainsi, dans le chapitre 2 du titre II, la nécessité d'une « reconnaissance de la performance professionnelle », en termes qui restent assez flous dans la pratique.

Un « baromètre des résultats de l'action publique » a par ailleurs été mis en place en 2021 et régulièrement actualisé, permet de suivre l'avancée et les résultats concrets des projets de politiques prioritaires du gouvernement dans chaque département, rendant publics les objectifs poursuivis comme les résultats obtenus. Certaines propositions méritent d'être soulignées, notamment celles de Marc Ferraci⁴⁶, qui a proposé une clause d'extinction de certaines dépenses publiques lorsque l'inefficacité était démontrée. Sur ce modèle, en affinant bien sûr les critères à partir desquels les résultats sont mesurés et évalués, on doit envisager une évaluation plus précise des performances individuelles, notamment à l'occasion d'entretiens avec les agents.

La culture de la performance conduit ainsi naturellement à proposer des évolutions de carrière rapides aux agents les plus efficaces, sans être dépendant d'un statut figé par le concours ou de promotion exclusivement déterminée par l'ancienneté, qui n'a jamais été un critère infaillible de compétence.

Le statut de fonctionnaire est en train de changer d'image dans l'opinion : synonyme « d'emploi à vie » il y a encore quelques années, il est aujourd'hui de plus en plus perçu comme un statut enfermante, par lequel on ne peut ni décider de son affectation géographique, ni négocier son salaire, ni espérer une meilleure rémunération en travaillant mieux...

Les nouvelles générations sont ainsi en demande d'un statut plus souple qui intègre une individualisation de la rémunération sur un critère de performance. Pour rappel,

⁴⁶. Marc Ferraci, « Il existe depuis des décennies des méthodes pour évaluer de manière rigoureuse l'impact d'une politique », *Le Monde*, 29 avril 2024, voir [ici](#).

l'augmentation moyenne nette des salaires entre 2011 et 2021 dans le secteur privé est de 4,9 % alors qu'elle est de 2,1% dans la fonction publique⁴⁷, précisément parce qu'il n'existe pas, dans ces dernières, de marges de manœuvre à même de discuter les revalorisations au cas par cas sur le modèle des négociations annuelles obligatoires (NAO) dans les entreprises de plus de 50 salariés.

3.3.3 – Viser la satisfaction de l'utilisateur

Développer les enquêtes de satisfaction

Toute réforme de la fonction publique, si elle doit nécessairement se soucier de l'acceptabilité de la réforme par les agents concernés, doit aussi savoir se positionner du point de vue de l'utilisateur. Développer des enquêtes de satisfaction permet ainsi de bénéficier des retours d'expérience des usagers et de dégager les éventuels axes d'amélioration. Il doit appartenir aux principaux directeurs des services, notamment lorsque ces services impliquent une relation directe la population, d'évaluer régulièrement le niveau de satisfaction des citoyens par des enquêtes qui évalueraient par exemple la réactivité des administrations, le délai de traitement, la précision des réponses apportées...

Définir clairement les « services essentiels »

La convergence progressive des statuts et le recours massif à des contrats de droit privé devra aligner les conditions de recours au droit de grève dans le public à ceux à l'œuvre dans le privé, ce qui n'implique en aucun cas un droit illimité à la grève. Ainsi, certaines entreprises privées (dans le secteur de l'énergie par exemple) sont astreintes par la loi à assurer la continuité du service : de même, si le droit de grève dans le public doit être conservé, il doit pouvoir être davantage limité pour assurer la continuité du service.

Depuis 2020, le droit de grève est encadré dans certains services locaux, comme l'accueil de la petite enfance ou la collecte des déchets : la loi considère qu'il s'agit de besoins fondamentaux de l'utilisateur. Or, la notion de « besoin fondamental » mérite discussion, car on pourrait tout-à-fait l'étendre à d'autres services. Il faut remarquer qu'il ne s'agit là que de services assurés par les collectivités, et qu'un flou demeure sur les services couverts par l'expression « services essentiels », dont chaque pays fait un usage différent : si la grève est interdite aux fonctionnaires en Allemagne, elle reste très encadrée pour les contractuels, en fonction de la mission qu'ils assument ; en Italie les services concernés sont explicitement listés par la loi.

Le modèle polonais encouragerait ainsi à conditionner le droit de grève à une négociation précédente, de manière à toujours d'abord tenter la voie du dialogue social avant le recours au blocage, et à mettre fin définitivement au concept – unique au monde – de « grève préventive », avertissement comminatoire à l'adresse des responsables politiques qui voudraient réformer. D'autres exemples conduiraient à maintenir un droit de grève tant que le service minimum est assuré mais à arrêter des

⁴⁷ *Idem.*



périodes exceptionnelles où ce droit est suspendu, comme en Italie, où la grève dans les transports pendant les vacances de Noël est interdite.

Poursuivre le mouvement de simplification et de numérisation

La plupart des pays qui ont réussi leur réforme de la fonction publique s'adossent à un mouvement de numérisation, permettant, d'une part, aux usagers de gagner du temps dans leurs démarches administratives et, d'autre part, aux agents de gagner en efficacité dans le traitement des dossiers.

Il faut mesurer la marge de progression qui s'ouvre encore devant nous, par comparaison avec des pays dont la transition numérique est fortement avancée : il y a déjà 10 ans, entre 95 et 97% des Estoniens possédaient une carte d'identité numérique qui permet de signer numériquement les documents administratifs⁴⁸. La numérisation des procédures fiscales a été mise en œuvre en l'an 2000, et la quasi-totalité des services publics sont centralisées sur une interface commune depuis 2001⁴⁹. Il s'agit par ailleurs d'un des pays les plus sûrs au monde en matière de cybersécurité, qui, de plus, n'hésite guère à multiplier les expérimentations, comme la mise au point d'une intelligence artificielle juridique qui permet d'arbitrer des délits mineurs sans enquête complexe ou approfondie (petits délits routiers par exemple).

C'est un aspect qui a déjà été amorcé mais qu'il faudra généraliser. Ainsi, en octobre 2022, un accord européen sur la transformation numérique des administrations d'État et fédérales a été signé avec la Belgique afin de définir un cadre commun sur les enjeux de transformation numérique. Il prévoit un cadre juridique – poursuivant ainsi l'idée de « droit à la déconnexion » inscrit dans la loi par Myriam El Khomri en 2016 – mais insiste également sur la protection des données, sur la formation nécessaire des agents à la digitalisation des métiers et le développement du télétravail.

Gabriel Attal, pour sa part, indiqué sa volonté de développer l'intelligence artificielle dans le but d'optimiser les procédures⁵⁰. Une première expérimentation d'octobre 2023, dans laquelle des agents volontaires (issus d'administrations très variées : préfectures, tribunaux, MSA, etc.) utilisaient l'IA générative pour rédiger des réponses aux usagers, a donné lieu à des résultats très convaincants : le temps de réponse moyen a été divisé par 2, et le taux de satisfaction des usagers a atteint 74%, augmentant de 10 points⁵¹. Une généralisation semble souhaitable. Il est clair que la numérisation doit s'accompagner d'une meilleure réactivité et ne doit pas conduire à un surcroît d'inaccessibilité des administrations (précisément en évitant le « vis-à-vis »).

La numérisation des procédures ne doit pas non plus éloigner définitivement les profils les moins familiers du numérique, ce qui suppose un effort d'accompagnement. C'est tout l'objet des maisons de service, qui étaient en fin d'année 2024 au nombre de 2840, couvrant donc assez largement le territoire français, l'objectif affiché étant

⁴⁸ Louis Terriou, « Estonie : la société numérique la plus avancée du monde », *Regards sur l'est*, 11/04/2023, voir [ici](#).

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Le Monde*, 23 avril 2024, voir [ici](#).

⁵¹ Direction interministérielle de la transformation publique, voir [ici](#).



qu'aucun citoyen ne soit à plus de 30 minutes de ces structures qui combinent accompagnement numérique et accueil physique. Il conviendrait de poursuivre ce travail de « maillage » territorial : selon l'INSEE⁵², en 2021, 15,4% de la population était en situation d'illectronisme, avec un pic notable au-delà de 75 ans, où 61,9% de la tranche d'âge seraient concernés par ce phénomène.

La numérisation n'est cependant qu'une des facettes de la simplification administrative, qui ne peut passer que par un mouvement plus général de décentralisation. L'exemple suisse abonde en ce sens, puisque l'essentiel des décisions, donc des agents, relèvent des échelons cantonaux et communaux, allégeant la stratification et gagnant ainsi en efficacité et en proximité avec l'habitant.

Le recours massif à des consultations locales des citoyens rend les projets moins opaques, plus lisibles et entraîne plus aisément l'adhésion : à mesure que le citoyen est associé à la prise de décision, qu'il en connaît les tenants et les aboutissants, qu'il en comprend la logique sans complexité superflue, non seulement il l'accepte et l'encourage plus volontiers, mais construit avec l'administration un rapport de confiance.

Conclusion

La France ne manque ni de talents publics ni d'attachement au service de l'intérêt général. Elle manque de courage politique. Partout où l'État a accepté de se réformer – en assumant la contractualisation, l'évaluation, la responsabilité et la mobilité – l'administration est devenue plus efficace, plus attractive et moins coûteuse.

Le véritable choix n'est pas entre protection et performance, mais entre immobilisme et adaptation. Persister dans un modèle figé des années 1980, c'est condamner la fonction publique au déclin, à la perte d'attractivité et à l'épuisement budgétaire. À l'inverse, assumer une logique contractuelle, réserver le statut aux fonctions régaliennes et introduire une culture du résultat, c'est redonner sens et dignité à l'engagement public.

Une fonction publique moderne n'est pas une fonction publique affaiblie : c'est une administration responsabilisée, évaluée, capable de récompenser le mérite et de sanctionner l'inefficacité. C'est un État qui fait confiance aux managers publics, qui clarifie les responsabilités et qui place l'usager au cœur du système. La réforme ne doit pas être perçue comme une menace, mais comme une promesse : celle d'un service public plus agile, plus juste et soutenable. La France peut faire mieux avec moins – à condition d'accepter que l'intérêt général ne se décrète pas par le statut, mais se démontre par la performance.

Il est temps de sortir du mythe pour entrer dans la responsabilité

⁵² Hayet Bendekkiche, Louise Viard-Guillot, étude INSEE, 22/06/2023, voir [ici](#).