

PROJET 2027 — RÉUSSIR ENSEMBLE

Pilier IV — État, Europe et monde

Fin du recrutement statutaire

Sortir du statut sans sortir du service public

Document de travail ouvert

Élysée Conseils — think tank citoyen
elysee-conseils.fr

Programme présidentiel open source, mis à disposition de toute formation politique et de tout candidat pour 2027.

Avant-propos — ce que ce rapport ne propose pas

Trois clarifications s'imposent d'emblée, parce que ce sujet est traversé depuis quarante ans par des procès d'intention qui ont empêché tout examen sérieux.

Trois exclusions explicites

Aucune externalisation. Ce rapport ne propose ni délégation de service public, ni privatisation, ni transfert d'activité au secteur marchand. Il traite exclusivement du régime d'emploi des agents publics, qui demeurent employés par des administrations publiques.

Aucune promesse d'économies. Les chiffrages disponibles montrent que la mesure ne produit pas de gain budgétaire significatif à court ou moyen terme. C'est une réforme de gestion et d'attractivité, non une mesure de redressement des comptes. Quiconque la présente autrement se trompe ou trompe.

Aucune remise en cause de l'égal accès aux emplois publics. Le principe posé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen — l'admissibilité de tous aux emplois publics selon la capacité, les vertus et les talents — reste entier. Le rapport propose de le garantir autrement, pas de l'affaiblir.

Ce document est un document de travail. Il présente une architecture aboutie et des points encore en construction, signalés comme tels. Il est publié ouvert précisément pour que ces points soient travaillés collectivement.

Synthèse

Le constat

La France emploie 5 803 900 agents publics au 31 décembre 2023. Parmi eux, 3 753 100 fonctionnaires, 1 358 500 contractuels, 313 400 militaires et 378 900 agents relevant d'autres catégories et statuts.

La transformation est déjà largement accomplie. En 2023, les agents contractuels ont représenté 77 % des entrées et 52 % des sorties de la fonction publique. Le taux de contractuels atteint 24 % en 2024 et la Cour des comptes projette un agent public sur trois d'ici 2033.

Autrement dit : **trois recrutements sur quatre se font déjà hors statut**. Cette bascule n'a jamais été décidée. Elle n'a jamais été encadrée. Elle n'a jamais fait l'objet d'une doctrine. La Cour des comptes la qualifie de « plus subie que choisie » et demande à l'État de définir une doctrine d'emploi des agents contractuels d'ici 2027.

L'incompatibilité mathématique

La boucle de la CNRACL

Le régime de retraite des agents territoriaux et hospitaliers est financé par les cotisations de ses employeurs. Il est en déficit depuis 2018.

Le remède appliqué est la hausse du taux de cotisation employeur : de 31,65 % en 2024 à 43,65 % en 2028, soit douze points en quatre ans.

Mais chaque point de hausse renchérit le fonctionnaire par rapport au contractuel et pousse donc les employeurs à recruter des contractuels — lesquels ne cotisent pas à ce régime.

Le remède détruit l'assiette qu'il prétend renflouer.

Le ratio passe de 1,6 cotisant par pensionné en 2023 à 1,1 en 2045. Même après les douze points de hausse, il resterait 8 milliards d'euros de déficit annuel et 85 milliards d'euros de dette en 2045. La mission inter-inspections de février 2026 emploie le mot « impasse ».

Ce constat n'est pas une opinion. Il est établi par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales, dans un rapport commandé par le Gouvernement.

Le mantra

« Le statut protégeait la carrière. Nous protégeons l'acte. »

Le statut de 1946 n'a pas été conçu pour protéger l'agent, mais pour protéger le citoyen contre une administration aux ordres. Le mécanisme retenu était indirect : la séparation du grade et de l'emploi, qui permet de retirer un poste sans détruire une carrière.

Nous proposons un mécanisme direct : interdire l'instruction individuelle, imposer la trace écrite, motiver toute décision, ouvrir un recours. On ne protège plus la personne contre les conséquences de sa résistance : on rend l'ordre illégitime coûteux à donner.

Les six mesures

1. Fin du recrutement statutaire. Les nouveaux entrants relèvent d'un contrat de droit public à durée indéterminée, sous le contrôle du juge administratif. Les exceptions sont réduites au socle constitutionnel strict.
2. Une procédure objective d'accès substituée au concours : publicité de la vacance, jury pluraliste comportant un membre extérieur, décision motivée, voie de recours.
3. Un droit d'option ouvert aux agents en poste, le régime statutaire étant figé et placé en extinction.
4. Une loi spéciale des sujétions et protections publiques, applicable à tous les agents publics quel que soit leur régime.
5. Le plancher et l'enveloppe : minima opposables négociés par filière, enveloppe salariale limitative par employeur, transparence intégrale des rémunérations pratiquées. Plus de grille indiciaire.
6. Une architecture de transition complète : rattachement de la CNRACL au pôle privé avec soulte étalée, adhésion obligatoire au régime d'assurance chômage, France Travail opérateur unique du placement, libre circulation professionnelle entre employeurs publics avec portabilité des droits, décloisonnement total des trois versants.

Ce que cela change, en une phrase

Aujourd'hui, supprimer un poste devenu inutile coûte plus cher que de le conserver. Demain, un agent dont la mission disparaît sera accompagné vers un autre emploi plutôt que payé à ne rien faire pendant dix ans.

1. La bascule a déjà eu lieu, personne ne l’a décidée

1.1 La photographie exacte

Toute discussion sur le statut commence par une confusion de périmètre. Voici la répartition réelle, au 31 décembre 2023, sur le champ France hors Mayotte, emplois principaux, hors bénéficiaires de contrats aidés.

Catégorie	Effectif	Part
Fonctionnaires	3 753 100	65 %
Contractuels	1 358 500	23 %
Militaires	313 400	5 %
Autres catégories et statuts	378 900	7 %
Ensemble	5 803 900	100 %

Source : DGAFP-SDessi, Fonction publique — Chiffres clés, édition 2025, d’après Siasp, Insee.

Deux enseignements immédiats. D’abord, seuls 65 % des agents publics sont des fonctionnaires : la réforme du statut ne concerne pas les 7 % relevant d’autres catégories — enseignants du privé sous contrat, ouvriers d’État, assistants maternels et familiaux territoriaux, médecins hospitaliers, apprentis. Ensuite, la répartition par versant est très inégale.

Versant	Effectif total	Part de fonctionnaires	Part de contractuels
Fonction publique de l’État	2 570 200	59 %	23 %
Fonction publique territoriale	1 994 200	71 %	26 %
Fonction publique hospitalière	1 239 400	67 %	21 %
Ensemble	5 803 900	65 %	23 %

Source : DGAFP-SDessi, Chiffres clés 2025, figures 2 et 6.

1.2 Le chiffre qui change tout

La statistique de stock masque un mouvement de flux beaucoup plus rapide. En 2023, les agents contractuels ont représenté 77 % des entrées et 52 % des sorties de la fonction publique.

Trois recrutements sur quatre se font déjà hors statut.

Le nombre de contractuels a progressé de 37 % entre 2011 et 2024, tandis que celui des fonctionnaires est resté quasiment stable. Entre 2022 et 2023, les contractuels ont augmenté de 4,9 % — 5,5 % dans la fonction publique d’État, 6,2 % dans la territoriale, 1,1 % dans l’hospitalière. Sur la décennie 2011-2021, la progression moyenne annuelle a été de 3,0 %.

La Cour des comptes projette qu’au rythme actuel, un agent public sur trois sera contractuel d’ici 2033, et plus d’un sur trois dès 2032.

Sources : Cour des comptes, La montée en puissance des agents contractuels — une fonction publique en mutation (2019-2024), juin 2026 ; DGAFP-SDessi, Chiffres clés 2025, figure 7.

1.3 Une bascule subie, pas choisie

La Cour des comptes est explicite sur les causes. Le recours au contrat est « plus subi que choisi » : les employeurs publics y recourent d’abord pour faire face à la baisse d’attractivité du statut et au vieillissement de leurs agents, pas par choix de gestion.

La donnée d’attractivité est mesurable. En 2023, le salaire net mensuel moyen s’établit à 2 652 euros dans la fonction publique contre 2 735 euros dans le privé, et à 2 254 euros seulement dans la fonction publique territoriale. Le pouvoir d’achat du salaire a reculé de 0,7 % dans la fonction publique cette année-là — 0,9 % dans la territoriale et l’hospitalière.

La Cour ajoute un point contre-intuitif qu’il faut assumer : recruter des contractuels ne simplifie pas nécessairement la gestion. Renouvellements, procédures, négociations salariales individuelles et gestion des départs génèrent une charge administrative qui peut dépasser celle des titulaires.

Ce que la Cour des comptes recommande

La Cour des comptes écarte les trois scénarios extrêmes — réserver le statut aux seules fonctions régaliennes, fonctionnariser tous les agents, appliquer le droit du travail à l’ensemble — qu’elle juge peu réalistes en l’état.

Elle précise toutefois que le premier de ces scénarios « pourrait éventuellement être approfondi comme une voie d’évolution ».

Et elle recommande, en commençant par l’État, de définir une doctrine d’emploi des agents contractuels d’ici 2027.

Cette doctrine n’existe pas. Le présent rapport propose de l’écrire.

1.4 Le cas d'école : le contrat de projet

Une démonstration existe déjà de ce qui se passe lorsqu’on ajoute un outil souple à un système rigide sans toucher au système lui-même.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé, à son article 17, le contrat de projet : un contrat à durée déterminée dont l’échéance n’est pas une date mais la réalisation d’un projet ou d’une opération identifiée. Durée d’un à six ans, rupture anticipée possible au terme de la première année, ouvert aux catégories A, B et C. Le décret du 27 février 2020 en a précisé le régime. Avant 2019, aucun contrat public ne faisait dépendre sa durée de la réalisation de son objet.

Six ans plus tard, voici l’usage réel.

Versant	Utilisation constatée
État	259 contrats de projet au 31 décembre 2024 — usage qualifié de « marginal »
Territorial	16,7 % des répondants en ont conclu au moins un en 2024 ; les intentions reculent de 5,9 % en 2023 à 1,9 % en 2024
Hospitalier	Trois contrats en moyenne par établissement depuis la création du dispositif

Sources : Cour des comptes, juin 2026 ; baromètre HoRHizons 2025 ; enquête RH hospitalière de la Fédération hospitalière de France, 2024.

La fracture par taille de collectivité est le second enseignement : 100 % des régions et départements y ont recours, 70,5 % des métropoles et communautés urbaines, mais seulement 3 % des communes de moins de 3 500 habitants. C’est un outil pour employeurs dotés d’une direction des ressources humaines.

Le diagnostic de la Cour des comptes, et il vaut pour toute la réforme

« Ce recours marginal peut notamment s'expliquer par une forme de hiatus entre un besoin précis et temporaire et la permanence de la mission de service public qui continue d'être la vision prépondérante des employeurs publics dans la définition de leur politique de recrutement. »

Autrement dit : l'outil existe, la culture le rejette. L'employeur public raisonne encore en poste permanent parce que le statut a fait de la permanence la norme mentale par défaut.

On ne change pas une culture en ajoutant un article de loi. On la change en supprimant ce qui la produit.

2. L'incompatibilité mathématique

2.1 Un régime fermé alimenté par une assiette qui se vide

La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales couvre les seuls agents titulaires des versants territorial et hospitalier. Les contractuels n’y cotisent pas : ils relèvent du régime général et de l’Ircantec. La CNRACL est financée quasi exclusivement par les cotisations.

Indicateur	2009	2023-2024
Cotisants	2 056 867	2 191 490 (2023)
Pensionnés	967 285	1 570 948 (2023)
Ratio cotisants / pensionnés	2,1	1,6
Résultat annuel	Excédentaire	– 3 Md€ (2024)
Dette cumulée	—	7,9 Md€ (fin 2024)

Source : mission IGF n° 2025-E-042-03 / IGA n° 25019R / IGAS n° 2025-054R, février 2026.

2.2 Le remède qui aggrave le mal

Pour combler ce déficit, le taux de cotisation employeur est relevé de douze points en quatre ans : 31,65 % en 2024, puis 34,65 %, 37,65 %, 40,65 % et 43,65 % au 1er janvier 2028. Le rendement attendu est de 7,2 milliards d’euros par an à compter de 2028, soit environ 60 % de l’effort nécessaire au retour à l’équilibre d’ici 2045.

Or cette hausse produit un effet documenté par la mission elle-même : elle incite les collectivités à recruter davantage de contractuels, ce qui réduit encore la base cotisante et aggrave mécaniquement le déséquilibre.

Plus on augmente la cotisation pour sauver le régime, plus on décourage les recrutements qui l’alimentent.

Le résultat projeté est sans ambiguïté. Le ratio cotisants sur pensionnés passerait de 1,6 en 2023 à 1,1 en 2045. Même après les douze points de hausse, il subsisterait un déficit annuel de 8 milliards d’euros et une dette de 85 milliards d’euros en 2045. Une nouvelle hausse de sept points serait alors nécessaire. Sans mesure complémentaire, la dette cumulée s’établirait entre 60 et 111 milliards d’euros sur la période. La mission qualifie la situation d’« impasse » et juge que « le statu quo ne pourrait être que temporaire, fragile et incertain ».

2.3 Le même mécanisme à l’État

Le compte d’affectation spéciale « Pensions » connaît une trajectoire parallèle. Le taux de contribution employeur pour les fonctionnaires civils est passé de 74,28 % à 78,28 % au 1er janvier 2025, puis à 82,28 % au 1er janvier 2026 : huit points en deux ans. Le taux applicable aux militaires est fixé à 126,07 % depuis 2013.

Pour 2026, le programme 741 financerait 54,7 milliards d’euros de pensions civiles et 11,2 milliards d’euros de pensions militaires, les contributions de l’État employeur s’élevant à 38,1 milliards d’euros. Le document budgétaire indique explicitement que ces hausses visent à maintenir un solde cumulé positif du compte, déficitaire en exercice depuis 2022.

Source : projet annuel de performances du CAS « Pensions » annexé au projet de loi de finances pour 2026.

2.4 L'illusion comptable qu'il faut détruire

Le différentiel de cotisation retraite entre un fonctionnaire et un contractuel est considérable. La Cour des comptes cite l'exemple d'une autorité administrative où la cotisation retraite atteint 34 centimes par euro brut pour un fonctionnaire contre 11 centimes pour un contractuel.

Pour chaque employeur pris isolément, l'incitation est donc irrésistible. Mais au niveau consolidé, elle est une illusion.

Le constat de la Cour des comptes

« Les flux de cotisations employeurs internes à la sphère publique sont neutres sur la situation d'ensemble des finances publiques. »

L'État ne gagne rien à ce transfert : il déplace une charge d'une ligne budgétaire vers une autre. L'économie apparente de chaque employeur est une dépense équivalente ailleurs.

Conséquence directe : aucun argument d'économies budgétaires ne peut être tiré du différentiel de cotisation. Ce rapport n'en tire aucun.

Ce constat a une portée qui dépasse la retraite. Il illustre un mécanisme récurrent des finances publiques françaises : le déplacement latéral de pression. Une charge que l'on croit supprimer est en réalité transférée vers un autre payeur, souvent moins visible, jusqu'à ce qu'elle réapparaisse. Nommer ce mécanisme est l'un des objets de ce rapport.

3. Ce que le statut fait, ce qu'il ne fait plus

Le statut n'est pas un bloc. Il remplit quatre fonctions distinctes, qu'il faut examiner séparément parce qu'elles ne se portent pas également.

3.1 Protéger l'agent du pouvoir politique — fonction réelle

Le statut général de 1946 a été conçu après l'épuration administrative de Vichy, non pour avantager les fonctionnaires mais pour protéger les citoyens d'une administration aux ordres. Le mécanisme est la séparation du grade et de l'emploi : on peut retirer à un agent son poste, pas son grade. Un ministre ne peut donc pas détruire une carrière.

Cette fonction est réelle et elle demeure nécessaire. Un directeur d'administration qui refuse un ordre illégal, un inspecteur du travail qui contrôle une entreprise proche du pouvoir local, un agent des finances publiques qui redresse un élu doivent être protégés.

Mais la protection est indirecte, et son efficacité pratique est limitée. Rien n'interdit aujourd'hui l'instruction individuelle. Elle se donne oralement, ne laisse pas de trace, ne s'oppose à personne, et l'agent qui résiste se retrouve seul face à un arbitrage impossible : obéir, ou apprécier lui-même le caractère manifestement illégal de l'ordre — avec le risque d'être en faute dans les deux cas.

La partie 5 propose de remplacer cette protection indirecte par une protection directe.

3.2 Garantir l'égal accès — fonction affaiblie

Le concours est la seconde grande fonction du statut. Elle reste massive : en 2023, 181 900 personnes se sont présentées aux concours externes de fonctionnaires de l'État pour 38 600 admises, soit une sélectivité de 4,7 candidats présents par admis. Sur 43 200 postes offerts, 38 200 ont été pourvus.

Mais l'adéquation du concours à sa fonction est aujourd'hui contestée par ceux-là mêmes qui l'organisent. Selon une enquête conduite en octobre 2024 auprès des directeurs généraux de collectivités, 80 % estiment que le concours ne certifie plus la compétence et 78 % qu'il constitue un frein au recrutement de profils spécialisés. Dans le même temps, 63 % souhaitent conserver le statut en le modernisant et 30 % le réformer en profondeur.

La lecture est claire : ce n'est pas le principe de l'égal accès qui est rejeté, c'est la capacité de l'outil actuel à le servir.

Source : enquête ADGCF, octobre 2024, citée par la Cour des comptes, juin 2026.

3.3 Standardiser la gestion — fonction réelle et sous-estimée

Il existe en France plus de 45 000 employeurs publics territoriaux, dont environ 35 000 communes, la plupart de moins de 1 000 habitants et sans direction des ressources humaines.

Pour ces employeurs, le statut remplit une fonction que ses détracteurs négligent : il standardise. Le maire d'une commune de 800 habitants n'a pas à savoir rédiger un contrat, fixer une rémunération ou conduire une procédure de licenciement. La grille et le cadre d'emplois le font pour lui.

Toute réforme qui supprime le statut sans reconstituer cette standardisation transforme 35 000 maires en employeurs de plein exercice du jour au lendemain. La partie 5 y répond par le contrat-type national et la grille conventionnelle de filière ; la partie 6 par la mutualisation auprès des centres de gestion.

3.4 Garantir l'emploi — fonction devenue perverse

C'est la quatrième fonction, la plus visible dans le débat public, et la seule dont ce rapport propose la suppression. Il faut en décrire le fonctionnement exact, car il est très mal connu.

Ce qui se passe réellement quand une collectivité supprime un poste

Le licenciement n'existe pas. À la place, une séquence en quatre temps, régie par les articles L.542-1 et suivants du code général de la fonction publique.

- La délibération. La suppression doit être fondée sur l'intérêt du service, précédée d'un rapport et de l'avis du comité social territorial, avec un motif exposé précisément.
- Le reclassement interne. La collectivité doit chercher un emploi correspondant au grade.
- Le surnombre. À défaut, l'agent est maintenu en surnombre pendant un an, à traitement plein, dans une collectivité qui vient précisément de supprimer son poste faute de moyens.
- La prise en charge. Au terme de cette année, l'agent devient fonctionnaire momentanément privé d'emploi. Il est pris en charge par le centre de gestion pour les catégories A, B et C, ou par le CNFPT pour les A+. Il perçoit la première année l'intégralité de la rémunération correspondant à son indice, puis celle-ci diminue de 10 % par an. Depuis la loi du 6 août 2019, la prise en charge est plafonnée à dix ans, au terme desquels l'agent est licencié ou admis d'office à la retraite.

Le coût pour la collectivité

Période	Contribution due au centre de gestion
Année de surnombre	100 % du traitement, l'agent restant dans les effectifs
Années 1 et 2 de prise en charge	150 % du traitement indiciaire brut, charges sociales en sus
Année 3	100 % du traitement indiciaire brut + charges
Au-delà, jusqu'à dix ans	75 % du traitement indiciaire brut + charges

Source : dispositions des articles L.542-6 et suivants du CGFP, telles que présentées par les centres de gestion à leurs collectivités affiliées. Les taux applicables aux collectivités non affiliées diffèrent — vérification en cours.

Pendant deux ans, supprimer le poste coûte une fois et demie ce que coûtait l'agent en poste.

La conséquence est mécanique : les collectivités ne suppriment pas de postes de titulaires. Elles attendent un départ à la retraite. Un centre de gestion le formule sans détour à ses adhérents : la prise en charge représente un coût non négligeable et il incombe aux collectivités d'étudier attentivement le coût financier induit par une suppression d'emploi.

La preuve par les chiffres

Si ce dispositif protégeait effectivement les agents, il serait largement utilisé. Il ne l'est pas.

443 fonctionnaires momentanément privés d'emploi

Le dernier décompte disponible recense 443 fonctionnaires momentanément privés d'emploi, et environ 440 en août 2020. Chaque année, une trentaine relèvent de la catégorie A+ suivie par le CNFPT, et quelques centaines des catégories A, B et C suivies par les centres de gestion.

Rapporté aux 1 994 200 agents de la fonction publique territoriale, cela représente 0,02 %.

Le dispositif ne protège quasiment personne, parce qu'il n'est presque jamais déclenché. Son effet réel n'est pas de sécuriser les agents dont le poste disparaît : il est d'empêcher que les postes disparaissent.

Sources : Fédération nationale des centres de gestion, décomptes 2019 et août 2020 ; Cour des comptes ; DGAFP-SDessi pour les effectifs territoriaux.

Ce que vivent les agents concernés

Le dispositif échoue également du point de vue des agents qu'il est censé protéger. Ni les centres de gestion ni le CNFPT ne disposent de moyens pour obliger une collectivité à recruter un agent pris en charge. Au bout de trois ans, les centres de gestion financent 25 % de la rémunération sur les cotisations de collectivités qui ne sont pas à l'origine de la suppression. Une question parlementaire relevait déjà que ces agents sont « de fait transformés en chômeurs de longue durée sans grand espoir d'un retour à l'emploi ».

Un dispositif qui verse un salaire décroissant de 10 % par an, pendant dix ans, à une personne à qui l'on ne confie rien, n'est pas une protection. C'est une mise à l'écart organisée.

Le coût humain de cette situation n'apparaît dans aucun tableau budgétaire. Il est pourtant le premier motif de cette réforme. Un agent dont la mission disparaît doit être accompagné vers un autre emploi, dans le public ou dans le privé, avec ses compétences et son expérience — pas maintenu dix ans dans une position sans objet.

3.5 Le mythe du privilège retraite

Une croyance très répandue veut que le mode de calcul de la pension des fonctionnaires — 75 % du traitement indiciaire des six derniers mois, primes exclues — soit plus avantageux que celui du privé — les vingt-cinq meilleures années, primes incluses. Les données du Conseil d'orientation des retraites établissent l'inverse.

Cas type	Taux de remplacement net à la liquidation
Salarié non-cadre du secteur privé	supérieur à 66,6 %
Fonctionnaire sédentaire de catégorie B	environ 53 %
Écart, génération 2000	14 points en défaveur du fonctionnaire

Source : Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel de juin 2025, cas types n° 1 et n° 5.

La cause est identifiée par le COR lui-même : le déterminant essentiel du taux de remplacement d'un fonctionnaire est la part des primes dans sa rémunération, puisque celles-ci sont exclues du calcul. Or cette part augmente continûment : pour ce cas type, de 33 % en 2023 à 38 % en 2037.

Le correctif existe mais reste marginal. Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, créé en 2003, ouvre des droits sur les primes, mais le COR note que « compte tenu des taux de cotisation relativement faibles et de l'étroitesse de l'assiette de cotisation — primes dans la limite de 20 % du traitement indiciaire — le taux de remplacement assuré par le régime additionnel est faible ».

La démonstration par l'absurde est fournie par le COR : dans une variante où la part des primes resterait stable, le taux de remplacement du fonctionnaire se maintiendrait autour de 65 %, soit à peu près le niveau du privé. Ce n'est donc pas la règle des six mois qui pose problème, mais l'exclusion des primes conjuguée à leur progression.

Le système actuel est le seul où être mieux payé pour un travail difficile appauvrit à la retraite. Ce n'est pas un privilège. C'est une machine à décourager.

Ce mécanisme frappe précisément les métiers les plus exposés : policiers, personnels soignants, filières techniques, agents soumis au travail de nuit et du week-end — tous fortement primés. À l'inverse, les enseignants, faiblement primés, présentent un meilleur taux de remplacement parce qu'ils sont moins bien rémunérés en activité. Ce résultat n'a été voulu par personne.

4. Ce que la Constitution impose réellement

Le débat français sur le statut est largement paralysé par une croyance : celle que le statut serait constitutionnellement protégé. L'examen de la jurisprudence montre que le verrou est beaucoup plus étroit qu'on ne le suppose — et qu'il se situe ailleurs qu'on ne le croit.

4.1 L'article 34 exige une loi, pas un statut

L'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ». Cette disposition impose que le régime d'emploi des agents publics soit fixé par le législateur. Elle n'impose ni la forme statutaire, ni la carrière, ni la séparation du grade et de l'emploi.

Une loi qui organiserait l'extinction du recrutement statutaire et fixerait le régime des nouveaux entrants satisferait donc pleinement l'article 34.

4.2 Aucune réserve constitutionnelle sur les fonctions régaliennes

Décision n° 2019-790 DC du 1er août 2019

« Aucune exigence constitutionnelle n'impose que tous les emplois participant à l'exercice de "fonctions régaliennes" soient occupés par des fonctionnaires. »

Saisi de la loi de transformation de la fonction publique, le Conseil constitutionnel a écarté explicitement l'idée d'une réserve régalienne de nature constitutionnelle.

Cette décision a une portée directe sur le périmètre des exceptions. La liste que retient traditionnellement le débat public — militaires, police, diplomatie, administration fiscale — ne repose sur aucune obligation juridique. Elle relève du choix politique.

Le constat de terrain va d'ailleurs dans le même sens. La Cour des comptes établit que 137 150 militaires servent déjà sous contrat, soit 69 % des personnels militaires : 30 % des officiers, 57 % des sous-officiers et la totalité des militaires du rang. Au ministère de l'Intérieur, 6 % des policiers, 12 % des gendarmes et 3 % des sous-préfets sont contractuels.

Le contrat est déjà la règle là où l'on croit le statut indispensable.

Sources : rapports sociaux uniques des ministères des Armées (2024) et de l'Intérieur (2022), cités par la Cour des comptes, juin 2026.

4.3 Le socle irréductible

Trois catégories seulement bénéficient d'une protection constitutionnelle ou d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République qui impose le maintien d'un régime statutaire.

Catégorie	Fondement
Magistrats de l'ordre judiciaire	Titre VIII de la Constitution — statut constitutionnel, inamovibilité du siège
Juridictions administratives et financières	Principe fondamental reconnu par les lois de la République — décision du 22 juillet 1980
Professeurs d'université	Principe fondamental reconnu par les lois de la République — décision du 20 janvier 1984

Le présent rapport retient ce socle, et lui seul. Toutes les autres fonctions — y compris militaires, policières, préfectorales et diplomatiques — relèvent du régime de droit commun proposé, assorti des sujétions spécifiques décrites en partie 5.

4.4 Le concours n'est pas obligatoire, mais il ne peut être supprimé sans substitut

Le concours ne constitue pas une exigence constitutionnelle. Il est une garantie fondamentale au sens de l'article 34, que la loi peut donc écarter.

Mais cette liberté n'est pas sans limite. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que tous les citoyens sont « également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il en résulte l'interdiction de tout critère autre que la capacité, les vertus et les talents dans l'accès aux emplois publics.

La règle opérationnelle qui en découle

La loi peut supprimer le concours.

La loi ne peut pas supprimer toute procédure objective garantissant l'égal accès.

Une réforme qui retirerait le concours sans lui substituer une garantie équivalente serait très probablement censurée.

4.5 Le principe de participation impose la négociation collective

Le huitième alinéa du Préambule de 1946 dispose que tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail. Cette exigence s'impose au législateur.

Conséquence : une réforme qui supprimerait le cadre statutaire sans organiser un cadre conventionnel de substitution serait incomplète, et probablement inconstitutionnelle par omission. C'est la raison pour laquelle la mesure n° 5 du présent rapport — le plancher et l'enveloppe — n'est pas un complément facultatif mais une condition de validité de l'ensemble.

5. L'architecture

Mesure 1 — Fin du recrutement statutaire

Le contenu

À compter d'une date fixée par la loi, aucun recrutement nouveau n'est effectué sous statut de fonctionnaire, hors socle constitutionnel. Les nouveaux entrants sont recrutés par contrat de droit public à durée indéterminée. Le contentieux relève du juge administratif.

Pourquoi le contrat de droit public et non le droit privé

Ce choix est structurant et il mérite d'être expliqué, car l'attente spontanée porterait plutôt sur le droit privé.

Critère	Contrat de droit public	Contrat de droit privé
Cadre juridique	Existe déjà, appliqué à 1 358 500 agents	À créer intégralement pour le secteur public
Jurisprudence	Dense et stabilisée	Inexistante en matière publique
Juge	Administratif — maîtrise la continuité du service	Prud'hommes — pas de collègue d'employeurs publics
Suppression de poste	Le même juge apprécie la décision et ses suites	Le juge judiciaire contrôlerait l'opportunité d'une délibération
Risque constitutionnel	Nul	Élevé — réserve de compétence du juge administratif
Coût de transition	Quasi nul	Considérable

Le contrat de droit public permet d'atteindre l'objectif — la fin de l'emploi garanti à vie — sans aucun des effets de bord du droit privé. Un contractuel de droit public peut d'ores et déjà être licencié pour suppression d'emploi, insuffisance professionnelle ou faute. Le recours aux prud'hommes n'apporte rien à cet égard.

Il présente en outre trois avantages décisifs. Il ne crée pas un troisième régime mais fait converger les fonctionnaires vers un cadre déjà éprouvé. Il rend possible la libre circulation entre employeurs publics, puisque le cadre et le juge sont identiques partout. Et il préserve la réserve constitutionnelle de compétence du juge administratif pour l'annulation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique — une délibération supprimant un service en est une.

Les exceptions

Magistrats de l'ordre judiciaire, membres des juridictions administratives et financières, professeurs d'université. Cette liste correspond exactement au socle constitutionnel établi en partie 4. Aucune exception d'opportunité n'est retenue.

Mesure 2 — Une procédure objective d'accès

Le contenu

Le concours cesse d'être la voie d'accès de droit commun. Il est remplacé par une procédure objective obligatoire, opposable à tout employeur public :

- publicité préalable de la vacance sur une plateforme nationale unique ;

- examen par un jury pluraliste comportant au moins un membre extérieur à l'employeur, désigné par le centre de gestion dans le versant territorial ;
- décision motivée et communicable au candidat non retenu ;
- voie de recours devant le juge administratif.

Pourquoi cette voie

Le constat de départ n'est pas que le concours serait illégitime : c'est qu'il ne remplit plus son office. Quatre directeurs généraux de collectivités sur cinq estiment qu'il ne certifie plus la compétence. Il faut donc en changer, mais en préservant ce qu'il garantissait.

La substitution d'une garantie procédurale à une garantie formelle répond aux deux exigences : elle satisfait l'article 6 de la Déclaration de 1789, et elle ferme l'objection du clientélisme, particulièrement sensible dans les 35 000 communes où l'employeur est un élu.

Nous ne supprimons pas l'égal accès. Nous supprimons un concours qui ne le garantit plus, et nous le remplaçons par la transparence, la motivation et le recours.

Le sort des lauréats et des élèves en cours de cursus

Les lauréats de concours déjà admis sont intégrés. Les listes d'aptitude en cours sont maintenues jusqu'à leur terme et deviennent un titre valorisable auprès des employeurs, sans obligation de recrutement. Les élèves en scolarité dans les écoles de service public achèvent leur formation et sont intégrés à l'issue de celle-ci.

Point en construction — la question des catégories A, B et C

La classification en trois catégories, définie par le seul niveau théorique de diplôme au recrutement, fait déjà l'objet de travaux. En avril 2024, le ministère de la Fonction publique a présenté aux organisations syndicales un document constatant « un décalage croissant avec la réalité des niveaux et des contenus de qualifications nécessaires pour l'exercice des métiers » et un « effet de décorrélation des échelles de rémunération et des parcours de carrière ». La suppression des catégories A, B et C figurait au programme du projet de loi « pour l'efficacité de la fonction publique », dont la présentation était prévue à l'automne 2024 et qui n'a pas abouti.

Ce travail est directement réutilisable. La logique de filière et de compétence que ce rapport propose rejoint celle qui était alors envisagée, et la disparition des catégories découle naturellement de la disparition du statut qui les porte.

Le corpus de ces travaux préparatoires reste à rassembler et à intégrer.

Mesure 3 — Un droit d'option pour les agents en poste

Le contenu

Aucun agent n'est contraint. Les fonctionnaires en poste conservent leur statut aussi longtemps qu'ils le souhaitent. Le régime statutaire est figé et placé en extinction : il n'évolue plus, ce qui est la définition même d'un régime fermé.

Un droit d'option permet à tout agent de basculer volontairement vers le contrat de droit public, avec conversion de ses droits acquis.

La date d'extinction se calcule, elle ne se décrète pas

La fin effective du statut n'a pas besoin d'être fixée arbitrairement : elle découle de la démographie. Elle correspond au départ à la retraite du dernier fonctionnaire recruté avant la date d'arrêt des recrutements statutaires. Cette échéance sera connue précisément au moment de la bascule, à partir de l'âge du plus jeune agent alors sous statut.

À titre d'ordre de grandeur, l'âge moyen dans la fonction publique est de 44 ans et 15 % des agents ont moins de 30 ans ; l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires s'établissait à 62,3 ans en 2024. L'extinction complète s'étale donc sur une quarantaine d'années.

Point en construction — la conversion des droits à retraite

Le droit d'option produit un effet de sélection qu'il faut traiter explicitement. Un agent fortement primé — policier, filière technique, hospitalier — a intérêt à basculer, puisque le régime statutaire exclut ses primes du calcul de sa pension. Un agent faiblement primé — un enseignant en particulier — y perdrait. Une règle de conversion des droits acquis est donc nécessaire pour que l'option reste un choix libre et non un arbitrage financier subi. Plusieurs mécanismes sont envisageables : conversion à valeur actuarielle équivalente, garantie de pension plancher, ou compensation par le régime additionnel.

Le chiffrage de ces options constitue l'un des travaux à conduire en priorité. Les cas types publiés par le Conseil d'orientation des retraites permettent de le mener de façon rigoureuse.

Mesure 4 — La loi spéciale des sujétions et protections publiques

C'est la mesure qui donne son sens à l'ensemble. Le statut porte aujourd'hui, mêlées, des obligations qui protègent le citoyen et des protections qui sécurisent l'agent. Les unes et les autres doivent être conservées : elles migrent dans une loi courte, applicable à tous les agents publics quel que soit leur régime d'emploi.

Les obligations, qui protègent le citoyen

- Impartialité, neutralité, laïcité, discrétion professionnelle, secret professionnel.
- Encadrement du cumul d'activités, avec déclaration spontanée pour les emplois de direction.
- Probité et obligation de signalement au parquet dès qu'un agent est raisonnablement soupçonné d'une infraction commise dans l'exercice de ses fonctions.
- Continuité du service : lorsqu'il est procédé à des suppressions d'emploi, l'ordre retenu doit garantir que l'administration continue d'exercer correctement ses missions.
- Transfert dans cette loi des régimes spéciaux de grève aujourd'hui portés par les statuts particuliers — police, administration pénitentiaire notamment. Le droit de grève est conservé en l'état : la réforme ne modifie pas son équilibre, qui relève d'un chantier distinct.

Les protections, qui sécurisent l'agent

- **Protection fonctionnelle maintenue à l'identique.** L'employeur public demeure tenu de protéger l'agent attaqué dans l'exercice de ses fonctions et de réparer le préjudice subi.
- **Protection des lanceurs d'alerte,** dans le cadre du régime général applicable.
- **Motivation obligatoire de tout licenciement,** et voie de recours devant le juge administratif.
- **Obligation d'emploi de travailleurs handicapés maintenue** au taux de 6 %, avec le mécanisme de contribution existant. Le recrutement direct se substitue à la voie contractuelle donnant vocation à titularisation, qui perd son objet — ce qui simplifie la procédure sans réduire l'obligation.

L'interdiction de l'instruction individuelle

C'est la disposition la plus importante de la loi spéciale, et celle qui n'a aujourd'hui aucun équivalent en droit français.

Le dispositif proposé

Le pouvoir politique — ministre, exécutif local, direction — fixe la politique, les priorités et les instructions générales. Il ne peut donner d'instruction sur un cas individuel dans les domaines suivants : contrôle, sanction, autorisation, attribution d'aide ou de marché, recrutement, évaluation.

Toute instruction doit être écrite et tracée. C'est le mécanisme central : ce qui doit être écrit est rarement demandé, et ce qui est demandé par écrit devient défendable.

L'agent peut demander confirmation écrite d'une instruction, sans que cette demande puisse lui être opposée.

Toute mesure défavorable consécutive au refus d'exécuter une instruction individuelle est nulle.

Cette disposition ne prétend pas faire disparaître une pratique qui existe quotidiennement. Elle la rend coûteuse et opposable. Aujourd'hui, l'instruction individuelle se donne oralement, ne laisse pas de trace, ne s'oppose à personne, et l'agent qui résiste est seul. Demain, elle laisse une trace, et cette trace protège.

Le statut protégeait la carrière de l'agent. Nous protégeons l'acte qu'il accomplit. C'est plus direct, et c'est plus efficace.

Mesure 5 — Le plancher et l'enveloppe

La grille indiciaire disparaît avec le statut. Elle est remplacée par un dispositif à quatre étages, dont le principe tient en une phrase : on n'encadre pas les salaires, on encadre les budgets.

Étage 1 — Le plancher opposable par filière

Un contrat-type national fixe le socle commun. Une grille conventionnelle par filière et par niveau de qualification, négociée nationalement et révisable, fixe des minima de rémunération opposables à tout employeur public. C'est le mécanisme des minima de branche du secteur privé.

La distinction avec la grille indiciaire supprimée doit être clairement établie.

	Grille indiciaire (supprimée)	Grille conventionnelle (créée)
Source	Décret, décision unilatérale	Négociation par filière
Effet	Fixe la rémunération de chacun	Fixe un minimum par niveau
Progression	Automatique à l'ancienneté	Libre au-dessus du minimum
Révision	Point d'indice, décision de l'État	Renégociation périodique par filière

Chaque filière peut renégocier en fonction des réalités du terrain et des tensions de recrutement. La gestion peut être mutualisée auprès des centres de gestion pour les employeurs qui le souhaitent.

Étage 2 — L'enveloppe salariale limitative

Chaque employeur public reçoit une masse salariale calculée par une formule nationale. À l'intérieur, la liberté d'allocation est totale : recruter qui il veut, rémunérer comme il l'entend. Au-delà, rien.

C'est le mécanisme autolimitant qui rend inutile tout plafond individuel. Un centre hospitalier qui souhaite rémunérer très fortement un praticien rare doit rémunérer moins les autres. Aucune surenchère générale n'est possible, puisque la ressource totale est bornée.

Étage 3 — La formule pondérée par la difficulté

L'enveloppe est majorée selon des critères objectifs et publics : indice de position sociale des élèves, éloignement, isolement rural, part d'élèves en situation de handicap pour l'éducation ; profil de patientèle, précarité du bassin, isolement territorial pour la santé.

L'établissement difficile dispose ainsi de davantage de ressources par poste que l'établissement favorisé, et peut réellement rémunérer davantage. C'est une réponse structurelle, et non indemnitaire, à la question de l'attractivité des territoires les plus exposés.

Étage 4 — La transparence intégrale

Chaque employeur public publie annuellement l'échelle des rémunérations effectivement pratiquées, par filière et par niveau. Cette obligation ne coûte rien, ne contraint juridiquement personne, et discipline puissamment : aucun responsable public ne souhaite expliquer publiquement un écart injustifié entre deux agents exerçant les mêmes fonctions.

Le garde-fou indispensable : le taux d'encadrement plancher

Une enveloppe exprimée en euros permet de recruter moins de personnes et de mieux les rémunérer. Dans l'administration, c'est l'effet recherché.

À l'école et à l'hôpital, ce serait un contresens : moins d'enseignants signifie des classes plus chargées, moins de soignants un ratio dégradé par patient.

Dans ces deux versants, une contrainte physique s'ajoute donc à la contrainte budgétaire : un taux d'encadrement plancher opposable et non négociable. L'enveloppe fixe ce que l'on peut dépenser ; le plancher fixe le nombre minimal de personnes. Entre les deux, la liberté est entière.

Mesure 6 — Architecture de transition

Cette mesure est développée en partie 6.

6. La transition

Une réforme qui s'étale sur quarante ans doit décrire précisément ce qui se passe pendant ces quarante ans. C'est l'objet de cette partie.

6.1 Les retraites : rattachement de la CNRACL au pôle privé

La mission inter-inspections de février 2026 pose l'alternative de façon explicite dans sa proposition n° 8 : rattacher la CNRACL soit à un pôle « public », par consolidation des trois régimes de fonction publique, soit à un pôle « privé », la caisse rejoignant alors les régimes des salariés du secteur privé, appliquant les mêmes règles d'assiette et de taux, avec versement de soultes assurant la neutralité financière. L'échéance envisagée est le projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2028.

Ce rapport retient le pôle privé, qui est la conséquence logique de l'extinction du statut.

Le raisonnement financier

L'État verse aujourd'hui les pensions des fonctionnaires de l'État par le compte d'affectation spéciale « Pensions », alimenté par des contributions employeur qu'il se verse à lui-même, et complète par ailleurs les régimes déséquilibrés. Il continuera de verser les mêmes engagements sous forme de soulte à un régime unifié. Le montant total des engagements ne change pas ; leur circuit administratif se simplifie.

La Cour des comptes confirme le principe : les flux de cotisations employeurs internes à la sphère publique sont neutres sur la situation d'ensemble des finances publiques.

Trois précisions d'honnêteté

La neutralité vaut pour les administrations publiques prises ensemble, non pour chaque acteur. Le rattachement transfère une charge des collectivités et des hôpitaux vers l'État. C'est une clarification de responsabilité, pas une économie.

La soulte affecte le déficit et la dette de l'exercice au cours duquel elle est versée. Son profil d'étalement doit donc être fixé dans le texte lui-même.

Le montant de la soulte n'est pas connu. Aucun chiffrage public n'existe à ce jour. La mission inter-inspections recommande la création dès 2026 d'une structure administrative dédiée pour le produire. Ce rapport en demande la publication.

Le précédent qui valide le mécanisme

La fermeture d'un régime spécial au recrutement a déjà été conduite en France. La loi du 27 juin 2018 a mis fin au recrutement au cadre permanent de la SNCF au 1er janvier 2020, les agents déjà au statut le conservant et les nouveaux entrants étant affiliés au régime général et à l'Agirc-Arrco. L'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoit la compensation par l'État des pertes de ressources résultant de cette fermeture. La subvention d'équilibre est passée de 3,2 milliards d'euros en 2019 à 3,4 milliards en 2020.

Le mécanisme est donc éprouvé, et son coût de transition est connu dans son principe : il est réel, il est croissant au début, et il est assumé par le budget général.

6.2 L'assurance chômage : adhésion obligatoire au régime de droit commun

Les employeurs publics sont aujourd’hui, en règle générale, en auto-assurance : ils indemnisent eux-mêmes leurs anciens agents privés d’emploi, sans cotiser au régime d’assurance chômage. Trois régimes coexistent déjà.

Régime	Qui gère	Qui finance	Champ
Auto-assurance (défaut)	L’employeur	L’employeur	Tous les agents
Convention de gestion	France Travail	L’employeur	Titulaires et contractuels
Adhésion révocable	URSSAF pour l’UNEDIC	Le régime, contre cotisation	Contractuels uniquement

Ce rapport propose de généraliser l’adhésion et de la rendre obligatoire pour tous les employeurs publics. La raison est simple : une commune de 800 habitants ne peut pas absorber seule le coût d’indemnisation d’un agent dont elle vient de supprimer le poste. La mutualisation du risque est la condition pour que la suppression de poste soit économiquement praticable par les petits employeurs comme par les grands.

Ce choix a un coût, qu’il faut annoncer : une cotisation nouvelle assise sur la masse salariale. Il a également une contrepartie : la disparition des charges de prise en charge des fonctionnaires privés d’emploi et des dépenses d’auto-assurance actuelles. Le solde net doit être établi.

La comparaison de coût pour un même agent

	Régime actuel (titulaire)	Après réforme (contractuel)
Coût pour l’employeur	1 an de surnombre à 100 %, puis 150 % pendant 2 ans, 100 % la 3e année, 75 % ensuite	Cotisation mutualisée au régime d’assurance chômage
Durée d’exposition	Jusqu’à 11 ans	Durée d’indemnisation de droit commun
Situation de l’agent	Rémunération dégressive de 10 % par an, sans mission	Indemnisation et accompagnement actif vers l’emploi
Usage constaté	443 agents concernés	—

6.3 Les opérateurs : trois métiers, trois responsables

La réforme n’a pas besoin de fusionner des institutions. En éteignant le statut, elle supprime la raison d’être des doublons. L’essentiel de l’activité actuelle des centres de gestion — organisation des concours, listes d’aptitude, commissions administratives paritaires, promotion interne, déroulement de carrière, prise en charge des agents privés d’emploi — relève du statut et s’éteint avec lui.

Il reste donc à décider ce qui subsiste, et à le dire dès maintenant.

Métier	Opérateur	Périmètre
Placement et retour à l’emploi	France Travail, opérateur unique	Tous versants, tous agents publics
Formation continue	CNFPT, conservé et étendu aux contractuels	Versant territorial
Appui RH mutualisé	Centres de gestion, transformés	Employeurs territoriaux, au choix

Le séquençage est progressif. Dans un premier temps, les entités subsistent et un guichet unique est créé : France Travail devient le point d’entrée pour tout demandeur d’emploi, quel que soit son ancien employeur, par extension aux agents publics du réseau pour l’emploi institué par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Dans un second temps, à mesure que le stock statutaire décroît, la fonction

de placement bascule intégralement. Enfin, lorsque le statut n'existe plus, la loi recentre les centres de gestion sur l'appui aux ressources humaines.

Les centres de gestion cessent ainsi d'être des gestionnaires de statut pour devenir des agences d'appui mutualisé, toujours gouvernées par les élus locaux : paie, rédaction des contrats, conseil juridique, santé au travail, prévention, remplacements, secrétaires de mairie itinérants. Ce besoin est permanent, et il augmentera plutôt qu'il ne diminuera — un employeur qui contracte librement a besoin de davantage d'appui juridique.

Aucun seuil de population n'est imposé. Une commune qui souhaite recruter son propre responsable des ressources humaines le peut, en lien avec son centre de gestion. La mutualisation est un service offert, non une obligation.

6.4 La mobilité : libre circulation professionnelle et décloisonnement

Le régime actuel de mobilité repose sur le détachement, la mise à disposition et la disponibilité — trois procédures lourdes, adossées aux corps et aux cadres d'emplois, et cloisonnées entre les trois versants.

Ce rapport propose leur remplacement par un principe simple : la libre circulation professionnelle entre employeurs publics, assortie de la portabilité des droits.

Ce que cela implique concrètement

- Décloisonnement total des trois versants. Un agent territorial peut être recruté par un hôpital ou par un ministère, et réciproquement, sans procédure particulière.
- Le décloisonnement s'applique également aux agents demeurés sous statut, pour lesquels les passerelles entre versants sont ouvertes et simplifiées.
- La mobilité se fait sur les compétences et non plus sur les grilles et les équivalences de corps.

Le point technique à ne pas manquer

Le détachement conserve aujourd'hui l'ancienneté, les droits et la garantie de retour. Sous contrat à durée indéterminée, changer d'employeur signifie démissionner : ancienneté remise à zéro, préavis, perte des droits liés à l'ancienneté.

Sans dispositif spécifique, la réforme réduirait la mobilité au lieu de l'augmenter.

La convention de branche publique doit donc organiser la portabilité de l'ancienneté, du compte épargne-temps, de la complémentaire santé et de la prévoyance entre employeurs publics.

6.5 Le reclassement : bassin d'emploi et choix de l'agent

En cas de suppression de mission, une obligation de reclassement s'applique à l'échelle du bassin d'emploi, tous employeurs publics confondus. L'agent conserve le choix : il peut accepter une proposition dans son bassin, ou mobiliser l'accompagnement au retour à l'emploi pour changer de région ou rejoindre le secteur privé.

C'est une inversion complète de la logique actuelle, qui assigne l'agent de catégorie C à son département ou à un département limitrophe et qui l'immobilise pendant une décennie.

6.6 Le stock de fonctionnaires momentanément privés d'emploi

Les 443 agents actuellement pris en charge relèvent d'un régime en extinction. Ce rapport propose de ne pas les laisser dans une position d'attente pouvant durer dix ans.

Ils bénéficient d'un accompagnement actif conduit avec France Travail, ouvert au secteur privé comme au secteur public, et d'un dispositif de préservation de leurs droits à retraite en cas de reprise d'emploi hors de la sphère publique. L'objectif est le retour à l'emploi, non le maintien d'une indemnisation décroissante.

Payer une personne à ne rien faire pendant dix ans, en réduisant sa rémunération de 10 % chaque année, n'a jamais protégé personne.

7. Ce que cela coûte

Cette partie distingue ce qui est établi de ce qui reste à établir. La distinction est faite explicitement, parce qu'un chiffrage partiel présenté comme complet est le meilleur moyen de discréditer une proposition sérieuse.

7.1 Ce qui est établi

La Cour des comptes a chiffré l'écart de masse salariale résultant du remplacement des fonctionnaires partant en retraite par des contractuels, sur la période 2026-2033, selon trois taux de substitution.

Taux de substitution	25 %	50 %	75 %
Écart de masse salariale brute	– 1,4 Md€ / an	– 3,3 Md€ / an	– 6,0 Md€ / an
Écart net	– 1,2 Md€ / an	– 2,8 Md€ / an	– 4,6 Md€ / an
Part de la masse salariale publique	0,3 %	0,7 %	1,2 %

Source : Cour des comptes, juin 2026, tableau n° 2. Masse salariale publique de référence, hors charges de retraite : 244,6 Md€.

Ces montants ne sont pas négligeables en valeur absolue, mais ils représentent entre trois dixièmes de point et un point et deux dixièmes de la masse salariale publique. Ils ne constituent en aucun cas une solution budgétaire.

Deux précisions de la Cour des comptes doivent accompagner ces chiffres. D'abord, le différentiel de cotisation retraite n'entre pas dans l'économie réelle, puisque les flux internes à la sphère publique sont neutres au niveau consolidé. Ensuite, et c'est un constat de fait : la progression de l'emploi contractuel observée depuis quinze ans n'a pas été motivée par la recherche d'économies, mais par les mutations structurelles et sociétales des métiers publics.

***L'économie réelle est modeste, et elle ne vient pas de la retraite.
Ce n'est pas une mesure budgétaire, c'est une mesure de gestion.***

7.2 Les chiffrages à produire

Quatre montants conditionnent l'évaluation complète de la réforme. Aucun n'existe aujourd'hui sous forme publique.

Élément	Nature	Source à mobiliser
Soulte de rattachement de la CNRACL	Coût, étalé sur plusieurs exercices	Structure administrative dédiée recommandée par la mission inter-inspections
Adhésion des employeurs publics à l'assurance chômage	Coût, cotisation nouvelle	UNEDIC, DGAFF, DGCL
Suppression du dispositif de prise en charge des agents privés d'emploi	Économie	Fédération nationale des centres de gestion, CNFPT
Conversion des droits dans le droit d'option	Coût, selon la règle retenue	Cas types du Conseil d'orientation des retraites, modèle Trajectoire de la DREES

7.3 Le chiffrage que l'Assemblée nationale a déjà demandé

Un élément décisif est en cours de production. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement demandant au Gouvernement de transmettre, avant le 1er octobre 2026, un rapport évaluant le coût budgétaire total du recours à l'emploi titulaire et à l'emploi contractuel, par versant, filière et métier, en distinguant rémunérations, cotisations et coûts directs et indirects de recrutement, de gestion, de fin de carrière et de sortie.

C'est très exactement le chiffrage manquant. Ce rapport en demande la publication intégrale et propose de l'intégrer dès sa parution.

Source : amendement II-1016 à la seconde partie du projet de loi de finances pour 2026, commission des lois de l'Assemblée nationale.

7.4 Ce que l'on ne mesure pas et qui compte

Trois effets échappent aux tableaux budgétaires et constituent pourtant le cœur de la réforme.

- Les postes maintenus faute de pouvoir être supprimés. Aucune statistique ne les dénombre, par construction : ils sont invisibles précisément parce qu'ils subsistent. Le coût d'un dispositif qui rend la suppression plus chère que le maintien se mesure en immobilisme, pas en euros.
- Le renoncement au recrutement. Un employeur qui sait qu'il ne pourra jamais revenir sur une titularisation recrute moins, plus tard, et à un niveau de responsabilité inférieur.
- Le sens du travail. Une organisation où la performance n'est ni reconnue ni récompensée, et où l'insuffisance n'a pas de conséquence, produit mécaniquement du découragement. Ce n'est pas une question d'agents, c'est une question de règles.

8. Les objections

Chaque objection est présentée ici sous sa forme la plus forte, puis traitée. Celles qui n'ont pas de réponse complète sont signalées comme telles.

8.1 « Vous généralisez la précarité »

C'est l'objection principale du monde syndical, et elle mérite d'être prise au sérieux. Le contrat, mal encadré, produit effectivement de la précarité : la filière administrative de l'Éducation nationale en offre la démonstration, où 32 % des personnels sont contractuels et où 44 % d'entre eux avaient moins d'un an d'ancienneté en 2021, 78 % moins de cinq ans.

La réponse tient en trois points. Le contrat à durée indéterminée est la norme, et non l'exception : le recours au contrat à durée déterminée est strictement encadré et réservé aux besoins temporaires identifiés. Les minima conventionnels par filière sont opposables. Et la portabilité des droits entre employeurs publics remplace la sécurité d'un poste par la sécurité d'un parcours.

La démonstration est d'ailleurs déjà faite en creux : ce n'est pas le contrat qui produit la rotation observée à l'Éducation nationale, c'est l'absence de cadre, de perspective et de rémunération correcte. Un contrat encadré produit l'effet inverse.

8.2 « Vous ouvrez la porte au clientélisme »

L'objection est sérieuse et vise le cœur du versant territorial, où l'employeur est un élu soumis à réélection et où l'on compte 1 029 000 agents communaux.

C'est la raison pour laquelle le concours n'est pas supprimé sans substitut. La procédure objective — publicité, jury pluraliste avec membre extérieur désigné par le centre de gestion, décision motivée, recours — constitue une garantie contrôlable a posteriori, là où le concours offrait une garantie formelle a priori.

Une différence doit être assumée avec franchise : le contrôle a posteriori suppose qu'un candidat évincé exerce un recours. Il est moins automatique que l'anonymat. C'est le prix de la souplesse, et il est compensé par la transparence obligatoire des rémunérations pratiquées.

8.3 « Vous supprimez l'indépendance des agents »

C'est l'objection la plus noble et historiquement la mieux fondée. Elle appelle la réponse la plus construite, développée à la mesure n° 4.

Le renversement proposé est le suivant. Le statut protège l'agent par un mécanisme indirect : on ne peut pas lui retirer son grade. Mais rien n'interdit aujourd'hui de lui donner un ordre individuel, et cet ordre ne laisse aucune trace. La loi spéciale interdit l'instruction individuelle, impose l'écrit, ouvre un droit de demander confirmation et frappe de nullité toute mesure défavorable consécutive à un refus.

On ne protège plus l'agent contre les conséquences de sa résistance. On rend l'ordre illégitime coûteux à donner.

8.4 « Les catégories C paieront la liberté des cadres »

Cette objection est en partie fondée et il faut le dire clairement plutôt que de promettre que tout le monde gagnera.

Les catégories C représentent 39 % de l'ensemble des agents publics et 72 % de la fonction publique territoriale. Pour une part de ces métiers — entretien, restauration scolaire, voirie, espaces verts — il n'existe pas de tension de marché, et la négociation ne produira pas spontanément de hausse.

Trois dispositifs les protègent. Les minima conventionnels par filière sont opposables à tout employeur, y compris aux plus petits. La transparence obligatoire des rémunérations rend visibles les écarts injustifiés. Et la possibilité de rémunérer la performance, aujourd'hui inexistante pour ces agents, ouvre une progression que la grille indiciaire leur refuse.

Il reste que la réforme produira des gains inégaux : très nets pour les métiers en tension, plus modestes ailleurs. L'honnêteté commande de le dire.

8.5 « Vous créez quarante ans de dualité »

C'est exact, et c'est le prix du choix retenu : ne léser aucun agent en poste. Les alternatives sont de basculer le stock d'autorité, ce qui serait un choc social et juridique majeur, ou de ne rien faire.

La dualité est d'ailleurs déjà là, et sans cadre : 1 358 500 contractuels coexistent aujourd'hui avec 3 753 100 fonctionnaires, sans doctrine, sans convergence organisée et sans terme prévu. La réforme ne crée pas la dualité, elle lui donne une direction et une échéance.

8.6 « 35 000 communes ne savent pas être employeurs »

L'objection est réelle. C'est la fonction de standardisation du statut, décrite en partie 3, et elle est régulièrement sous-estimée par les partisans de la suppression.

Trois réponses. Le contrat-type national fournit le cadre juridique clés en main. La grille conventionnelle de filière fournit le référentiel de rémunération. Les centres de gestion, transformés en agences d'appui, fournissent le service — sans obligation, mais avec la capacité de le rendre à toute commune qui le demande.

Il faut néanmoins reconnaître que l'appui ne remplace pas la décision. Le maire d'une petite commune devra arbitrer une rémunération. C'est un changement réel, et c'est aussi la contrepartie de la responsabilité qu'on lui reconnaît par ailleurs.

8.7 « Vous transférez une charge de la Sécurité sociale vers l'État »

C'est exact pour le rattachement de la CNRACL. Le rapport ne le dissimule pas : il l'assume comme une clarification. Aujourd'hui, un régime autonome supporte une charge que ses cotisants ne peuvent plus financer, et l'État complète par des voies indirectes. Demain, l'État verse une soulte identifiée à un régime unifié.

Le montant total des engagements de la Nation ne change pas. Ce qui change, c'est que l'on sait qui paie, combien, et pourquoi.

Une compétence, un responsable, un euro.

9. Les chantiers ouverts

Ce rapport est publié ouvert. Les points suivants sont en cours de construction et appellent des contributions, des données et des arbitrages. Ils sont présentés ici avec les éléments déjà réunis et les travaux à conduire.

9.1 Les versants à instruire

L'Éducation nationale

Premier employeur public de France, avec 1 105 100 agents, soit 43 % de la fonction publique de l'État. Deux éléments de contexte rendent le chantier à la fois nécessaire et favorable.

D'une part, une donnée démographique majeure : selon les projections publiées par la DEPP en avril 2026, les effectifs d'élèves des secteurs public et privé sous contrat diminueraient de 1 676 800 d'ici 2035, soit 14,2 % — 933 000 dans le premier degré et 743 800 dans le second. Dès la rentrée 2026, la baisse atteint 161 600 élèves. Cette marge peut être convertie en taux d'encadrement, en formation et en rémunération plutôt qu'en suppressions de postes.

D'autre part, une clarification qui contredit une idée reçue tenace. Les personnels administratifs de l'Éducation nationale représentent 51 757 emplois en équivalents temps plein, soit 4,3 % des effectifs du ministère et 17 % des personnels non enseignants. Leurs effectifs ont diminué de 21 % entre 2007 et 2022. Leur coût s'élevait à 2,745 milliards d'euros en 2023, soit 3,5 % des dépenses de personnel de la mission. Le taux d'administration du ministère est de 6 pour mille, contre environ 30 pour mille aux Armées et 20 pour mille à Bercy.

Ce que le Sénat en conclut

« Mis à part des gains localisés, notamment liés à la baisse de la démographie scolaire, les dépenses liées aux personnels administratifs laissent peu de marge de manœuvre et ne sauraient véritablement constituer une piste viable d'économies budgétaires. »

Le rapporteur qualifie même le ministère de « largement sous-administré » par comparaison avec les autres ministères — ce qui explique la charge de gestion pesant sur les enseignants et les directeurs d'école, aucun personnel administratif n'étant affecté dans les écoles.

Il relève également que ces agents sont rémunérés en moyenne 360 euros bruts de moins par mois que leurs homologues des autres administrations, et 410 euros pour la catégorie B.

Source : Sénat, rapport d'information n° 621 (2023-2024), Olivier Paccaud, commission des finances, 22 mai 2024.

Les questions à trancher dans le chapitre Éducation : l'autorité de recrutement — ministère, rectorat ou établissement ; le passage d'une allocation en postes à une allocation en euros, préalable technique de l'enveloppe salariale ; la pondération de cette enveloppe en faveur des académies les plus exposées ; le taux d'encadrement plancher ; et la situation des enseignants, faiblement primés, dans le droit d'option retraite.

La santé

La fonction publique hospitalière compte 1 239 400 agents, dont 78 % de femmes. C'est le versant où le travail atypique est le plus répandu — 61 % des agents ont travaillé un samedi, 58 % un dimanche et 25 % la nuit au cours des quatre semaines précédant l'enquête — et où l'écart salarial entre femmes et hommes est le plus élevé, à 19,1 %.

Les points à instruire : le risque de surenchère entre établissements, que l’enveloppe limitative encadre mais qui appelle un examen spécifique ; le ratio soignants par patient comme plancher opposable ; l’articulation avec le statut de praticien hospitalier, qui n’est déjà pas un statut de fonctionnaire ; et l’expérience de l’encadrement de l’intérim médical, qui a montré qu’un marché non borné produit des effets que la puissance publique doit corriger.

L'outre-mer

Les majorations de traitement applicables outre-mer sont de nature statutaire. Leur devenir sous régime contractuel doit être arbitré explicitement, en cohérence avec la doctrine outre-mer du programme.

9.2 Les arbitrages en cours

Sujet	État du travail
Obligation de reclassement	Principe arrêté : périmètre du bassin d’emploi, avec choix de l’agent entre proposition locale et mobilité accompagnée. Modalités opérationnelles à préciser.
Conversion des droits à retraite dans le droit d’option	Trois mécanismes envisagés : équivalence actuarielle, pension plancher, compensation par le régime additionnel. Chiffrage à conduire.
Suppression des catégories A, B et C	Travaux ministériels de 2024 à récupérer et à intégrer.
Représentativité syndicale par filière	Renvoi au chapitre consacré aux organisations syndicales, avec un objectif affirmé : des syndicats forts, dotés d’une capacité de négociation réelle.
Périmètre de la loi spéciale	Liste des sujétions et protections arrêtée ; rédaction juridique à conduire.
Véhicule législatif et séquence	Nombre de textes, ordre de présentation et articulation avec les lois financières à définir.

9.3 Les vérifications documentaires en cours

Les éléments suivants sont utilisés dans ce rapport et font l’objet d’une vérification en source primaire avant la version définitive.

- Les taux exacts de contribution au titre de la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d’emploi, articles L.542-6 et suivants du code général de la fonction publique, et la distinction entre collectivités affiliées et non affiliées.
- Le taux de cotisation d’assurance chômage applicable aux employeurs publics adhérents et les durées d’indemnisation en vigueur.
- Le nombre exact de personnels administratifs de l’Éducation nationale à la dernière rentrée connue, à croiser avec le Panorama statistique de la DEPP.
- Les montants en vigueur des indemnités liées à l’éducation prioritaire, parts fixe et modulable.
- Le décompte actualisé des fonctionnaires momentanément privés d’emploi auprès de la Fédération nationale des centres de gestion.
- Les décisions du Conseil constitutionnel relatives à la réserve de compétence du juge administratif et au régime des pensions civiles.

9.4 Comment contribuer

Ce rapport appartient au programme ouvert Projet 2027. Il peut être repris, amendé et utilisé librement par toute formation politique ou tout candidat. Les contributions, données, corrections et objections sont attendues et seront intégrées, y compris lorsqu'elles contredisent les orientations retenues ici.

Contact : mesidees@elysee-conseils.fr — elysee-conseils.fr

Annexe 1 — Chronologie

Date	Étape
19 octobre 1946	Statut général des fonctionnaires. La séparation du grade et de l'emploi protège le citoyen contre une administration aux ordres.
1983-1986	Lois Le Pors. Statut général en quatre titres, unification des trois versants.
23 juillet 1991	Le Conseil constitutionnel précise la portée de l'égal accès aux emplois publics.
27 juin 2018	Loi pour un nouveau pacte ferroviaire : fin du recrutement au cadre permanent de la SNCF au 1er janvier 2020.
6 août 2019	Loi de transformation de la fonction publique : contrat de projet, rupture conventionnelle, élargissement du recours au contrat, plafonnement à dix ans de la prise en charge des agents privés d'emploi.
1er août 2019	Décision n° 2019-790 DC : aucune exigence constitutionnelle n'impose que les fonctions régaliennes soient exercées par des fonctionnaires.
27 février 2020	Décret d'application du contrat de projet.
Avril-mai 2024	Concertation sur le projet de loi « pour l'efficacité de la fonction publique » : suppression envisagée des catégories A, B et C. Le texte n'aboutit pas.
Novembre 2023	Cour des comptes : bilan de la loi de transformation de la fonction publique.
Février 2026	Mission IGF-IGA-IGAS sur la CNRACL : constat d'impasse et proposition d'un changement systémique.
Juin 2026	Cour des comptes : La montée en puissance des agents contractuels. Demande d'une doctrine d'emploi d'ici 2027.
1er octobre 2026	Échéance fixée au Gouvernement pour le rapport sur le coût comparé de l'emploi titulaire et contractuel.

Annexe 2 — Sources

Toutes les données chiffrées de ce rapport proviennent de sources publiques primaires. Les sources secondaires sont signalées comme telles dans le corps du texte.

Juridictions financières et corps d'inspection

- Cour des comptes, La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation (2019-2024), rapport thématique, juin 2026. [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, La loi de transformation de la fonction publique, novembre 2023. [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- IGF n° 2025-E-042-03, IGA n° 25019R, IGAS n° 2025-054R, Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers — perspectives à horizon 2045, février 2026.
- IGAS, Les instituts médico-éducatifs au défi de la transformation de l'offre, février 2026. [igas.gouv.fr](https://www.igas.gouv.fr)

Statistique publique

- DGAFP-SDessi, Fonction publique — Chiffres clés, édition 2025, d'après Siasp, Insee. [fonction-publique.gouv.fr](https://www.fonction-publique.gouv.fr)
- DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025.
- Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, juin 2025. [cor-retraites.fr](https://www.cor-retraites.fr)
- DEPP, Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035, document de travail série études n° 2026-E08, avril 2026, et note d'information n° 26-09. [education.gouv.fr](https://www.education.gouv.fr)
- CNSA, Les coûts à la place dans les établissements et services médico-sociaux 2017-2023, mai 2025. [cnsa.fr](https://www.cnsa.fr)
- DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2026, chapitre 7. [collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr)

Parlement

- Sénat, rapport d'information n° 621 (2023-2024), Olivier Paccaud, Les personnels administratifs de l'Éducation nationale, commission des finances, 22 mai 2024. [senat.fr](https://www.senat.fr)
- Assemblée nationale, avis sur le projet de loi de finances pour 2026, mission Transformation et fonction publiques, commission des lois, octobre 2025.
- Assemblée nationale, amendement II-1016 au projet de loi de finances pour 2026.
- Sénat, rapport n° 421 (2025-2026) sur la rémunération à la performance dans la fonction publique d'État, février 2026.
- Assemblée nationale, proposition de loi n° 3587 du 22 mars 2016 visant à réserver le statut de la fonction publique aux agents exerçant une fonction régaliennne.

Textes et jurisprudence

- Constitution du 4 octobre 1958, articles 34 et 72 ; Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article 6 ; Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 8.

- Conseil constitutionnel, décision n° 2019-790 DC du 1er août 2019 ; décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991 ; décisions du 22 juillet 1980 et du 20 janvier 1984.
- Code général de la fonction publique, notamment articles L.332-24 à L.332-26 et L.542-1 et suivants.
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ; décret n° 2020-172 du 27 février 2020.
- Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.
- Code du travail, articles L.1223-8 et L.1223-9 ; L.2123-9 du code général des collectivités territoriales.

Documents budgétaires

- Projet annuel de performances du compte d’affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de finances pour 2026.

Enquêtes professionnelles

- Baromètre HoRHizons 2025, enquête annuelle auprès d’environ 1 000 collectivités.
- Enquête ADGCF auprès des directeurs généraux de collectivités, octobre 2024.
- Fédération hospitalière de France, enquête ressources humaines, 2024.
- Fédération nationale des centres de gestion, décomptes des fonctionnaires momentanément privés d’emploi.

Document de travail — Élysée Conseils. Programme open source, librement reproductible et amendable.