

Discours du directeur général de l'administration et de la fonction publique

Colloque – 12 octobre 2026

 **ans**
du statut des
fonctionnaires
de 1946

Colloque à l'occasion des 80 ans du statut général des fonctionnaires

Intervention de Boris MELMOUX-EUDE, Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Monsieur le chancelier de l'Institut,
Monsieur le secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques,
Monsieur le vice-président,
Madame la présidente de la section de l'administration du Conseil d'État,
Madame la secrétaire générale de la Confédération générale du travail,
Madame la secrétaire générale de la Fédération syndicale unitaire,
Mesdames et messieurs les membres de l'Institut,
Mesdames et messieurs les représentants de l'Université,
Mesdames et messieurs,

Il est des anniversaires qui invitent à la mémoire. Il en est d'autres qui commandent une réflexion sur le présent et l'avenir.

Les quatre-vingts ans de la loi du 19 octobre 1946 appartiennent, je crois, à cette seconde catégorie. Cet anniversaire nous conduit à revenir sur les circonstances particulières de son élaboration, à mesurer la portée de ses principes jusqu'à nos jours et à nous interroger sur ce que nous devons faire de ce legs dans les années qui viennent.

C'est précisément l'objet de ce colloque que je suis très heureux d'introduire en ces lieux, en exprimant ma profonde gratitude au chancelier de l'Institut de France et au secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques.

Nous le savons, le premier statut républicain des fonctionnaires fut adopté dans une France profondément éprouvée par la guerre, mais animée d'une remarquable volonté de reconstruction et de refondation. Ce compromis durable, comme l'a qualifié Jacques Chevallier dans un article qui a fait date, jetait les bases d'un cadre commun pour les agents publics et participait ainsi à la restauration de l'État républicain.

80 ans après, quels enseignements pouvons-nous retenir de ces quelques mois de l'année 1946 qui ont permis de poser les fondements d'un droit dont les grands principes s'appliquent encore aujourd'hui à près de 6 millions d'agents publics ?

I) Les enseignements de 1946

A. L'unité au service de la reconstruction

Le premier enseignement tient au contexte même de l'élaboration de ce statut, marqué par une volonté collective d'unité pour reconstruire un Etat qui avait failli à sa vocation.

En 1946, la France doit reconstruire ses villes, son économie, ses institutions et, plus profondément encore, la confiance des Français dans la puissance publique. L'État doit retrouver une légitimité et une autorité que la débâcle, l'Occupation nazie et la collaboration ont profondément ébranlée.

Avant 1946, les agents publics ne relevaient pas d'un ensemble juridique homogène. Les règles de recrutement, d'avancement, de rémunération variaient selon les ministères. Beaucoup dépendaient de pratiques administratives héritées du XIX^e siècle.

La création d'une fonction publique unifiée répondait donc à une nécessité : il fallait que la permanence de l'État ne repose pas seulement sur les hommes qui le dirigent – c'est l'œuvre de l'ordonnance du 9 octobre 1945 – mais aussi, plus généralement, sur une organisation professionnelle, compétente, impartiale.

L'histoire longue du statut montre que cette ambition avait été maintes fois formulée avant 1946, sans jamais aboutir. Les débats opposaient les partisans d'un régime spécifique des agents publics à ceux qui souhaitaient les rapprocher des salariés du secteur privé, les partisans du droit de grève et de la liberté syndicale à ceux qui les jugeaient incompatibles avec les principes du service public.

Cette opposition portait ainsi une question fondamentale : qui peut incarner la permanence de l'État quand, dans une démocratie, les gouvernants sont par nature soumis à la scansion du suffrage universel ?

Le statut apporte une réponse que Pierre Rosanvallon a brillamment illustrée à l'occasion du 80^e anniversaire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique l'an dernier : la continuité de l'État repose sur une fonction publique professionnelle, recrutée selon des règles objectives, protégée contre l'arbitraire et placée au service d'institutions démocratiquement légitimes.

Ce premier enseignement – cette indispensable unité – conserve toute sa force aujourd'hui alors que notre pays est traversé par des divisions profondes. Les institutions sont contestées ; les services publics sont perçus par nos concitoyens comme trop éloignés ou, pire, inefficaces.

La fonction publique ne peut naturellement pas réparer à elle seule les fractures du pays. Mais elle peut contribuer à les réduire, à condition d'être elle-même reconnue comme une institution utile à la cohésion de notre pays.

B. Un consensus politique exceptionnel

Le deuxième enseignement que je retiens de cette période tient au consensus politique exceptionnel qui s'est formé autour de ce premier statut républicain.

Le 5 octobre 1946, le projet fut adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale constituante. Les 145 articles du texte furent examinés et votés en quelques heures seulement.

Cette unanimité ne doit pas pour autant être idéalisée. Elle n'effaçait ni les divergences ni les réserves exprimées sur certains aspects du texte. Les démocrates-chrétiens, les gaullistes, les communistes et les socialistes n'avaient évidemment pas la même conception de ce que devait être un fonctionnaire.

Ces forces furent néanmoins capables de distinguer ce qui relevait des divergences de conception d'un agent public de ce qui touchait aux conditions mêmes du fonctionnement de l'État qui exige qualité du recrutement, continuité et impartialité.

La situation présente est différente. Le consensus n'est plus acquis sur l'existence même d'un statut. Le débat porte aujourd'hui moins sur ses nécessaires adaptations que sur sa justification. Pour certains, le

statut demeure la meilleure garantie de l'impartialité et de la continuité des services publics. Pour d'autres, il serait devenu trop rigide ou inadapté à notre époque et devrait être remplacé par une généralisation du contrat.

Ce débat est légitime.

Mais l'histoire invite à la prudence. Et je citerai le premier directeur de la fonction publique, Roger Grégoire, qui fut par ailleurs l'un des rédacteurs du statut de 1946, et écrit :

« Ce qui constitue les véritables éléments d'une conception de la fonction publique, c'est le rôle joué par l'Etat dans la vie nationale, la considération attachée aux postes administratifs ou les nuances plus ou moins affirmées qui distinguent les fonctionnaires des autres citoyens. Liés aux traditions intellectuelles, aux habitudes de vie, ces éléments présentent une grande stabilité ; les réformes, qui suivent généralement les crises politiques, ne peuvent les méconnaître sans échouer. »¹

C. Une coopération entre les acteurs

Le troisième enseignement concerne la méthode d'élaboration de ce statut.

Il fut le produit d'une coopération entre le pouvoir politique, l'administration et les organisations syndicales. Chacun connaît le rôle de Maurice Thorez, alors vice-président du conseil des ministres et ministre chargé de la fonction publique. Nous connaissons bien aussi celui de Roger Grégoire, nommé quelques mois plus tôt par le général de Gaulle. Une commission syndicale d'études associa également des représentants de la CGT et de la CFTC.

Les organisations syndicales ont obtenu la reconnaissance du droit de grève, du droit syndical et du droit de participation qui figurerait quelques jours plus tard dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. L'administration a veillé à la cohérence juridique d'ensemble et à la nécessaire continuité des services. Le pouvoir politique a fixé les principes et assumé le choix d'un régime particulier pour les agents publics.

La méthode est aussi importante que le contenu. Une réforme qui entendait moderniser la fonction publique contre ses agents et leurs représentants était vouée à l'échec. Mais une fonction publique qui refusait toute évolution au nom de ses traditions se condamnerait elle-même à perdre la confiance des citoyens et de leurs représentants.

L'avenir suppose donc un dialogue social exigeant : non pas un dialogue de convenance, mais une délibération réelle sur les missions, les carrières, les droits et les obligations des fonctionnaires. C'est toujours dans ce cadre que nous nous inscrivons aujourd'hui, témoignant ainsi de la modernité des principes contenus dans le statut de 1946 sur lesquels je souhaite à présent revenir brièvement.

II) II – La modernité des principes de 1946

D. La situation statutaire et réglementaire

¹ Roger Grégoire, *La fonction publique*, 1954.

Le premier principe, établi à l'article 5 de la loi de 1946, est celui selon lequel le fonctionnaire se trouve dans une situation statutaire et réglementaire.

Il n'est pas lié à l'État par un contrat négocié entre deux parties placées sur un pied d'égalité. Il est nommé dans un emploi et se trouve placé dans une situation définie par la loi et le règlement.

Cette solution voulait exprimer une idée simple : l'État n'est pas un employeur comme les autres. Il doit pouvoir modifier l'organisation de ses services, adapter les emplois aux besoins collectifs, réorganiser les administrations et faire évoluer les missions en fonction des besoins de la collectivité nationale. Le lien statutaire protège donc l'agent contre l'arbitraire, mais il permet aussi à l'administration de s'adapter aux nécessités de l'intérêt général.

Cette conception conserve toute sa pertinence aujourd'hui. Elle rappelle que le service public ne peut être gouverné par la seule logique du contrat individuel, parce que ses finalités ne sont pas réductibles à la relation entre un employeur et un salarié.

Mais, vous le savez, cette architecture a été profondément modifiée au cours des quinze dernières années avec le développement du recours aux contractuels.

Cette évolution répond à des besoins réels : recruter rapidement, attirer certaines compétences, pourvoir des métiers nouveaux ou faire face à des difficultés de recrutement.

La coexistence de plusieurs régimes n'est pas en elle-même un problème. Mais elle le devient lorsque les frontières entre eux sont illisibles, ou lorsque des agents exerçant des fonctions comparables sont soumis à des garanties et à des obligations qui divergent excessivement.

E. L'égal accès aux emplois publics

Le deuxième principe est celui de l'égal accès aux emplois publics.

Ce principe, issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, interdit que les emplois publics soient distribués selon la naissance, la fortune, les relations ou la faveur. Il fonde le concours.

Mais il ne peut être pleinement effectif que si la fonction publique est et demeure attractive. Une fonction publique qui ne parvient plus à attirer suffisamment de candidats ne peut garantir durablement la qualité de son recrutement. Les difficultés observées ces dernières années nous le rappellent avec vigueur : baisse du nombre de candidats aux concours, difficultés de fidélisation, hausse des départs volontaires.

L'attractivité ne se réduit pas à la rémunération, même si la question salariale est évidemment centrale. Elle suppose aussi des conditions de travail dignes, de réelles perspectives de carrière, une meilleure reconnaissance des responsabilités, une mobilité réelle et une capacité à donner du sens à tous les métiers.

F. L'équilibre entre droits et obligations

Le troisième principe est celui de l'équilibre entre droits et obligations des fonctionnaires.

Je le disais, le statut de 1946 a reconnu ou consolidé des droits essentiels faisant du fonctionnaire un citoyen à part entière : le droit syndical, la participation des agents à la gestion des services et, dans le cadre constitutionnel issu de la Libération, le droit de grève. Il a également organisé des garanties de carrière et des protections contre les décisions possiblement arbitraires.

Mais ces droits trouvent leur contrepartie dans des obligations particulières renforcées : la neutralité, l'impartialité, la dignité, la probité, la discrétion professionnelle et la loyauté dans l'exercice des fonctions.

La relation statutaire n'est donc pas un système de privilèges. Elle repose sur un pacte implicite : à la protection accordée par la République répond un devoir renforcé à son égard.

La protection des agents victimes, la prévention, le signalement, l'enquête et la sanction doivent être conduits avec la même rigueur. Il faut protéger les victimes sans sacrifier les droits de la défense ; sanctionner les comportements fautifs sans céder à l'arbitraire ; rappeler que l'autorité hiérarchique ne peut être dissociée de la responsabilité, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

III) Quel avenir pour le statut ?

Mesdames, messieurs,

J'arrive bientôt au terme de mon propos : je suis convaincu que le statut demeure un cadre pertinent, précisément parce que nous avons plus que jamais besoin d'égalité dans l'accès aux services publics, de confiance dans nos institutions et de résilience dans nos administrations.

Crises sanitaires, climatiques, géopolitiques, technologiques et sociales nous rappellent avec gravité la nécessité d'un État capable de décider, d'anticiper et d'assurer la continuité des services essentiels au bénéfice de nos concitoyens. Dans les périodes de trouble, la résilience de l'État dépend moins de l'efficacité de ses procédures que de la solidité et de l'engagement de ses agents, de leurs compétences et de leur capacité à agir ensemble.

Plusieurs expériences récentes de crise nous l'ont montré.

A l'occasion de la revue stratégique de la fonction publique, dont les résultats seront présentés la semaine prochaine, nous proposons quatre chantiers qui nous paraissent indispensables pour affronter les défis qui sont devant nous.

G. Attirer

Le premier principe d'action est d'attirer.

La fonction publique va connaître un renouvellement démographique majeur dans les dix prochaines années. Elle devra recruter largement pour assurer la continuité des missions des administrations publiques.

Il faudra donc mieux rémunérer lorsque cela est nécessaire, améliorer les conditions de travail, mieux accompagner les débuts de carrière et restaurer la fierté d'appartenir au service public.

Attirer, c'est aussi ouvrir davantage la fonction publique à la diversité sociale et territoriale du pays. Une administration qui ressemble insuffisamment à la nation qu'elle sert risque de perdre une part de sa légitimité.

H. Respecter

Le deuxième principe est de respecter.

Les agents publics sont parfois insultés, menacés ou agressés. Ils sont aussi exposés à des discours dépréciatifs.

La critique des services publics est nécessaire dans une démocratie. Mais elle ne peut justifier l'opprobre dont ils peuvent être les victimes.

Respecter les agents ne signifie pas renoncer à l'évaluation ni à l'exigence. Cela signifie reconnaître que l'autorité de l'État ne peut être durable si celles et ceux qui l'incarnent quotidiennement sont abandonnés lorsqu'ils sont attaqués.

I. Préparer

Le troisième principe est de préparer. La fonction publique doit anticiper les transformations qui arrivent.

Cela suppose une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, une réflexion sur les métiers appelés à se transformer, et un investissement massif dans la formation.

La formation doit devenir une condition permanente de l'adaptabilité des agents. Le numérique, l'intelligence artificielle, la transition écologique, et les évolutions sociales exigeront de nouvelles compétences.

Préparer, c'est également clarifier le modèle futur. Quelle place pour les titulaires et les contractuels ? Quelles missions doivent relever d'une fonction publique de carrière ? Quel socle de droits et d'obligations doit être commun à tous les agents publics ?

J. Associer

Le quatrième principe est d'associer.

Les agents doivent prendre davantage part aux décisions qui transforment leur travail. Une réforme réussit lorsqu'elle est comprise, et mise en œuvre par les premiers concernés.

Le dialogue social doit donc être approfondi, mais aussi renouvelé dans le cadre de la négociation collective. Il doit porter non seulement sur les statuts et les rémunérations, mais aussi sur le contenu même des missions, la qualité du service rendu et les transformations de l'administration.

K. Conclusion

Mesdames, Messieurs,

Le statut général des fonctionnaires a été conçu dans une période de crise. Il est né d'une unité retrouvée, d'un consensus politique exceptionnel et d'une coopération entre les pouvoirs publics, l'administration et les organisations syndicales.

Il a établi un équilibre entre la permanence de l'État et l'alternance politique, entre les droits des agents et les obligations du service public, entre la protection statutaire et la capacité d'adaptation de l'administration.

Quatre-vingts ans plus tard, cet équilibre est toujours d'actualité.

Le statut n'est ni un monument intouchable ni un obstacle par nature à la modernisation. Il est un cadre de confiance. Il permet à la République de demander beaucoup à ses agents parce qu'elle leur garantit en retour des règles, des droits et une protection.

Car la fonction publique n'est pas seulement l'administration de la République. Elle est l'une des formes concrètes de son existence.

Et lorsque la société doute de son unité, lorsque les crises éprouvent ses institutions, lorsque l'avenir paraît incertain, cette continuité n'est pas une routine : elle est une promesse pour nos concitoyens.

Je vous remercie.