DGAFP

« 80e anniversaire du premier statut des fonctionnaires »

*****

Bercy

19 octobre 2026

*****

Marc Guillaume[1]

Vice-président du Conseil d'Etat

*****

Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux d'ouvrir cet après-midi d'échanges dédié aux perspectives du premier statut des fonctionnaires de 1946, 80 ans jour pour jour après la loi du 19 octobre 1946.

Je veux commencer par dire que je partage le propos du ministre de soutien à tous nos collègues pris à parti du fait de leur fonction et auxquels j'adresse toutes mes pensées.

Avant que ne vous soient restitués les travaux de la Revue stratégique, j'aimerais vous partager quelques réflexions sur le choix de dédier sa vie au service public.

Tous ici nous sommes entrés au service de l'Etat par idéal. L'idéal de l'intérêt général, du bien commun. Celui d'une cause qui nous dépasse. En France, cet intérêt général, accompagné de prérogatives de puissance publique pour le mettre en œuvre, prend la forme du service public. Celui-

[1] Texte écrit avec la collaboration de Kashâya Martin, magistrate administrative, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

ci est une composante des particularités de notre pays, du génie de notre peuple et de ses aspirations.

Au Conseil d'Etat ou dans les administrations, on vit et on respire par le service public. Celui-ci est un état d'esprit. Un trésor qu'il faut faire vivre. On ne devient vieux que parce qu'on a déserté son idéal. Ce 80ème anniversaire est l'occasion de se le redire alors que cet idéal est mis à l'épreuve des faits et de la réalité. Des difficultés du présent et des peurs du lendemain.

Pour autant, nos compatriotes se tournent toujours autant vers l'Etat. C'est vrai à chaque crise – sécuritaire, sanitaire, écologique-. C'est vrai au quotidien, dans les hôpitaux, dans les transports, dans les écoles. Mais, dans le même temps, les Français contestent de plus en plus notre inefficacité. Ils nous reprochent – et ils n'ont pas tort – nos lacunes, nos lenteurs et notre absence de réponse à leurs demandes.

En ce 80ème anniversaire du premier statut des fonctionnaires, je voudrais revenir avec vous sur deux idées. La première est que ce qui sous-tend ce statut, c'est-à-dire l'idéal du service public et les valeurs qui le portent, est indépassable et d'une immense modernité. Mais dans le même temps, cet idéal ne vivra que si nous acceptons de changer notre manière d'agir et parfois les règles, notamment statutaires, qui le régissent. La modernité de l'idéal appelle une transformation de l'action pour décider et se réformer.

I. Un idéal et des valeurs modernes indépassables

A. L'idéal du service public, un projet de vie professionnelle indépassable face à l'individualisme de notre société

Il faut d'abord dire la pauvreté des buts que notre société propose. Elle invite, de plus en plus, à sacrifier le collectif à l'individu, et en réalité à l'individualisme. Comme le relève Jérôme Fourquet dans l'*Homo occidentalis*, l'individu occidental a fait disparaître les idéaux. La primauté du présent et de l'instant l'emporte y compris sur la nécessité de se rattacher au passé ou la préoccupation de l'avenir.

Une société a besoin d'idéaux qui structurent sa vie collective. Ceux-là ne peuvent pas disparaître sans qu'elle se défasse. L'amour de la République et le goût du service public en font partie. Ils ne sont pas les seuls : d'autres trouvent un sens profond dans un collectif de travail en entreprise, dans une action associative, dans un engagement syndical ou bénévole. Et chacun de ces engagements se respecte. Mais le service public a ceci de particulier qu'il n'a pas d'autre objet que le bien commun, que l'intérêt général.

Vous le savez, l'intérêt général n'est pas, dans notre tradition, la somme des intérêts particuliers. Il est ce qui nous est commun et nous rassemble au-delà de nos convictions. Sa remise en cause est le premier des défis de l'action publique.

Le vouloir vivre ensemble laisse désormais, et c'est heureux, une place bien plus grande aux choix personnels qu'il y a cinquante ans. Mais l'émancipation de l'individu ne peut pas conduire à détruire les normes collectives sans lesquelles aucune vie de groupe n'est possible. Les exigences du collectif ne peuvent pas céder entièrement devant les désirs individuels.

Par ailleurs, le service public est l'institution qui doit penser le temps long et l'intergénérationnel.

Il faut « *croire au service public* » pour reprendre la belle formule de Bernard Stirn[2]. C'est l'un de nos derniers ciments. Ce ciment correspond à un idéal de vie collective. Il se fonde sur des valeurs investies dans nos statuts successifs.

B. Les valeurs du service public, des valeurs modernes pour faire vivre le service public

Aux valeurs traditionnelles d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, s'ajoutent les exigences de neutralité et de laïcité et les impératifs déontologiques. Ces valeurs du service public sont constantes et sont au cœur de notre engagement.

L'égalité d'abord puisqu'elle est la matrice de toutes les autres valeurs. L'égalité devant le service public, c'est la promesse même de notre République que l'on retrouve déjà dans la Déclaration de 1789. Tous les jours, l'administration fait vivre cette égalité du service public. Depuis un siècle, les services publics n'ont cessé de se diversifier et de bénéficier au plus grand nombre : éducation, sécurité, énergie, culture, transports ... Pour autant, nous savons lucidement que les Français ressentent difficilement des inégalités d'accès aux services publics qui se sont creusées.

Les fractures sont aujourd'hui multiples et d'abord territoriales. Christophe Guilluy[3] a décrit, il y a plus de dix ans, cette « *France périphérique* » des villes moyennes, des petites villes et des espaces ruraux,

[2] B. Stirn, « Croire au service public », in *La justice et l'action*, *Mélanges en l'honneur de Christian Vigouroux*, Lefebvre Dalloz, 2026, p. 337.
[3] C. Guilluy, *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Champs, Champs actuel, 2014.

éloignée des métropoles où se concentrent l'emploi qualifié et les services. Jérôme Fourquet fait le même constat dans *L'Archipel français*[4], face à une nation fragmentée en îles qui ne se parlent plus.

Les fractures sont aussi numériques. La dématérialisation a apporté des progrès considérables. Mais elle ne doit pas aller à l'encontre de l'exercice effectif de leurs droits.

Les fractures sont aussi sociales. Pendant des décennies, la promesse républicaine s'est incarnée dans une vaste classe moyenne, portée par l'école et par l'emploi public, qui avait la conviction que ses enfants vivraient mieux qu'elle. Cette conviction s'est effritée. Une partie de ces classes moyennes se vit aujourd'hui comme déclassée.

Conserver l'égalité devant les services publics est l'un des enjeux majeurs de demain sous peine de voir ces services publics se déliter.

La neutralité est une autre valeur fondamentale du service public. Elle est l'obligation, pour celui qui agit au nom du service public, de traiter chacun de la même manière, sans égard à ses opinions, à ses croyances, à son origine ou à ses relations. Elle est l'une des forces actives de l'appareil étatique qui sert les gouvernements successifs sans lui devoir son adhésion. La nature profonde du service de l'Etat est de mettre son talent à la disposition de la nation et non d'un maître, et de servir loyalement.

La neutralité s'exerce face à tous les intérêts, y compris face aux religions. En France, elle prend la forme de la laïcité. La neutralité s'impose aussi face à soi-même, face à nos propres passions et convictions. C'est la dimension la plus exigeante. Elle commande la réserve dans l'expression publique, d'autant plus stricte que vos responsabilités sont élevées. La neutralité, l'indépendance d'esprit et la loyauté font bon ménage.

[4] J. Fourquet, *L'archipel français – Naissance d'une nationale multiple et divisée*, 2019, Seuil.

Le fonctionnaire neutre n'est pas un fonctionnaire sans valeurs. Il en a, et ce sont précisément celles du service public : l'égalité, la continuité, l'intérêt général poursuivi. Ce sont elles qui lui disent quand se taire, quand conseiller, et quand dire non, notamment lorsque l'honneur le commande.

La continuité s'est vue attribuée, par le Conseil constitutionnel, valeur d'objectif constitutionnel en 1979[5]. Mais l'usager retiendra la continuité qui se vit chaque jour et qui traduit la fiabilité du service public. L'infirmière qui revient le lendemain. L'agent qui rouvre le guichet après une inondation dans des locaux encore humides. Le préfet qui coordonne la gestion de crise pendant des nuits. L'ingénieur qui rétablit le réseau d'un hôpital après une cyberattaque.

Enfin, l'adaptabilité est la valeur du service public que l'on a tendance à oublier. Pour reprendre les mots de Christian Vigouroux, « *Il n'existe point de principe d'éternité pour les services publics. Seulement une exigence d'adaptation* »[6]. Le service public doit évoluer avec les besoins de ceux qu'il sert. Réformer le service public n'est pas le trahir mais la condition pour lui rester fidèle.

Si toutes ces valeurs sont immuables et modernes, faire vivre le service public impose aujourd'hui changement et agilité.

II. La nécessité du changement et de l'agilité pour faire vivre le service public

La critique sur le rôle et la place de l'Etat désormais a en partie cédé la place à une critique sur l'incapacité de l'action publique de servir les

[5] CC, 25 juillet 1979, n° 79-105 DC, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*.
[6] C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, coll. « Dalloz Action », 2012.

valeurs du service public. Ces critiques sont en partie justifiées dès lors que les usagers ont le sentiment de ne plus bénéficier de manière suffisamment complète et rapide du service public.

Face à ces critiques, il faut d'une part, lutter contre l'aversion au risque et à la décision, et d'autre part, changer les règles sclérosantes du statut et de notre action.

A. Lutter contre l'aversion au risque et à la décision

Il faut partir d'un constat simple tenant à l'inefficacité croissante de l'action publique, dans le temps court comme dans le temps long. Dans le temps court, c'est le rendez-vous en préfecture qu'on n'obtient pas, au point que les tribunaux administratifs croulent sous les référés destinés à obtenir un simple récépissé. Dans le temps long, c'est la viscosité de nos processus et notre action qui font que les réalisations sont trop lentes. Ces délais ne sont pas seulement techniques. Derrières eux, il y a un phénomène plus profond, que chacun d'entre vous rencontre souvent : l'aversion au risque et à la décision.

Tout le monde se couvre. On refuse de renoncer à des positions acquises. On fait remonter au niveau supérieur ce que l'on pourrait trancher soi-même. Chaque acteur retarde, aucun ne se sent le pouvoir, ni le devoir de conclure. Au bout de la chaine, on ne décide pas assez. Ce que nous appelons la lenteur administrative est, bien souvent, une décision qui n'a pas été prise au moment où elle aurait dû l'être.

Cette aversion a plusieurs causes.

La première est la judiciarisation, voire la pénalisation, de l'action publique. A chaque difficulté, notre société cherche un coupable. Le décideur public est devenu une cible naturelle. Il en résulte une aversion au risque qui paralyse. De peur d'être poursuivi, on ne décide plus. La

pénalisation se double aujourd'hui de la mise en jeu de la responsabilité financière des gestionnaires publics. La réforme entrée en vigueur en 2023[7] se greffe sur des dysfonctionnements administratifs.

La deuxième cause est l'organisation même de notre action. L'inflation des normes, la multiplication des opérateurs, le cloisonnement des services diluent la responsabilité. Quand tout le monde est compétent, personne n'est responsable.

Les conséquences de cette aversion aux risques et à la décision sont lourdes. Les projets prennent des années de plus qu'ils ne devraient. Leur coût s'alourdit à chaque report. Les agents eux-mêmes perdent le sens de leur travail, lorsqu'ils consacrent plus d'énergie à se protéger qu'à agir. Et l'on finit par ne plus rien faire, ce qui est pourtant, pour l'usager, le pire des risques.

Mais rien de tout ceci n'est une fatalité.

Face aux difficultés, la première réponse est de replacer l'usager au cœur de l'action. Il faut aussi donner aux serviteurs de l'Etat les moyens de leur mission : la capacité de servir, de bâtir le temps long, de servir l'usager pour lequel le service public est fait.

La deuxième réponse est de sécuriser ceux qui décident, sans les soustraire à la loi. Il faut dépénaliser davantage l'action administrative. Sur la responsabilité financière, le projet de loi de finances pour 2027 propose d'accorder de plein droit la protection fonctionnelle aux agents poursuivis devant les juridictions financières, sauf faute personnelle détachable. C'est une bonne chose. C'est aussi le régime de responsabilité financière lui-même auquel il faut réfléchir avec la Cour des comptes.

[7] Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

La troisième réponse est de redonner du tonus et de l'entrain à l'action publique. Soyons ceux qui prennent l'initiative, qui proposent, qui tranchent. Il faut inciter à agir, et donc accepter d'échouer, puis recommencer.

La quatrième réponse est de responsabiliser, tant sur les objectifs que sur les moyens. Lorsque c'est fait, ça marche. Ce fut le cas des Jeux olympiques et paralympiques de Paris. Ce fut aussi le cas de la reconstruction de Notre-Dame de Paris.

B. Changer les règles sclérosantes du statut et de notre action

Les 80 ans du premier statut de la fonction publique donnent l'occasion d'analyser la manière dont nous recrutons et dont nous gérons les carrières. Certaines règles, conçues pour protéger le service public, peuvent finir par l'entraver.

Les jeunes, à 25 ans, ne sont plus attirés par la perspective d'un emploi à vie. Les chiffres sont saisissants. L'âge moyen d'entrée dans la fonction publique de l'Etat était de 21 ans en 1980. Il était de 25 ans en 2010. Il est de 33 ans aujourd'hui.

Et une large majorité des nouveaux entrants, de l'ordre de 70% y arrive par la voie contractuelle. Le mouvement de contractualisation s'est accéléré ces dernières années, notamment avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique[8]. Les contractuels représentent près d'un quart des effectifs publics.

Les jeunes restent attachés aux valeurs du service public, mais sont de moins en moins attirés par ses conditions d'exercice, par son

[8] Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.

management jugé trop vertical, par ses modalités de recrutement et ne rejettent pas le statut lui-même mais ont le sentiment d'y être enfermés.

Le problème n'est pas l'idéal que nous portons, c'est la porte d'entrée et toutes celles qui se présentent sur le chemin. La réponse tient à une formule simple : diversifier les entrées mais maintenir une fonction publique de carrière.

En premier lieu, diversifier les chemins. Le concours est la traduction républicaine de l'égal accès aux emplois publics. Non seulement il ne faut pas y renoncer, mais il faut qu'il reste au cœur de notre modèle. Rien n'interdit cependant de repenser ce qui y mène.

Proposons à ceux qui le préfèrent de commencer par un contrat de deux ou trois ans pour découvrir la fonction publique sur une mission concrète. Il faut ensuite leur ouvrir des concours qui valorisent cette expérience au lieu de leur demander de tout recommencer.

Proposons aussi de multiplier les arrivées à mi-carrière, par exemple par les magistrats issus d'autres professions juridiques.

En second lieu, la fonction publique de la carrière doit être maintenue. Une fois qu'on a vérifié que cette vie vous convient, le service de l'Etat implique de devenir fonctionnaire. C'est la « *conception française de la fonction publique* »[9]. Le statut est la protection de l'agent face au pouvoir politique. Il le dégage de l'arbitraire et du régime de la faveur. Il garantit l'impartialité de l'administration et l'égal accès au service public, toutes deux conditions de la cohésion sociale. C'est pourquoi le contrat doit être une porte d'entrée vers le statut, non une voie parallèle.

Une fois entré, il faut pouvoir bouger. Nos carrières restent trop cloisonnées et trop mécaniques, alors que le principe de carrière a précisément pour effet de ne pas lier les agents à un emploi déterminé[10]. Il

[9] Avis n° 397088 du 21 mars 2019 sur un projet de loi de transformation de la fonction publique.
[10] Conseil d'Etat, étude annuelle de 2002, *Perspectives pour la fonction publique*, p. 236.

faut fonctionnaliser les parcours, ce qui conduit à s'attacher davantage à la fonction occupée plutôt que l'appartenance à un corps pour le déroulement d'une carrière.

Il faut revenir sur la gestion bureaucratique et exagérément égalitariste de la fonction publique lorsqu'elle s'avère négative. Cela suppose moins d'ancienneté mécanique et plus de reconnaissance de l'engagement. Moins d'encadrement normatif et plus de confiance faite aux encadrants pour apprécier la valeur professionnelle et construire les parcours. Plus largement, les gestionnaires doivent disposer d'une plus grande maîtrise de leurs ressources humaines, ce qui implique une déconcentration la plus complète possible des actes de gestion. Elle est aujourd'hui très insuffisante.

Enfin, il convient de disposer d'une gestion RH moderne. Sur les douze derniers mois, le contentieux de la fonction publique progresse de 24% devant les tribunaux administratifs. Dans 50% à 60% des cas, le juge donne raison au fonctionnaire contre l'administration. Les contentieux les plus nombreux sont relatifs aux rémunérations et maladies et infirmités. Les contentieux disciplinaires et celui relatif aux « positions » donnent lieu aux annulations les plus nombreuses. Aucune entreprise privée ne pourrait se permettre de fonctionner ainsi. Il faut favoriser le dialogue dans les services notamment en généralisant le recours administratif préalable obligatoire pour les décisions de fonction publique. La modernité et le souci de l'autre ne nuiront pas au fonctionnement des services.

Je voudrais finir en soulignant que, pour être moderne, le service public doit également mieux intégrer la parité hommes-femmes.

Les femmes sont présentes dans la fonction publique depuis longtemps[11]. Elles sont aujourd'hui majoritaires. Le problème n'est donc plus à l'entrée. Il est dans le déroulement des carrières.

Les progrès sont réels depuis la loi Sauvadet du 12 mars 2012. En 2024, 43% des primo-nominations aux emplois d'encadrement supérieur concernaient des femmes, contre 33% en 2012. La loi du 19 juillet 2023[12] a franchi une étape supplémentaire en portant de 40 à 50% le taux minimal de primo-nominations de chaque sexe aux emplois supérieurs et dirigeants et imposant, à partir de 2027, un taux minimal de 40% de chaque sexe dans l'ensemble de ces emplois. Il faut aller plus loin.

*

Mesdames, Messieurs,

Notre idéal de service public est toujours au cœur de notre engagement, et ses valeurs n'ont rien perdu de leur force.

Ce qui a changé, c'est que nos défauts dans l'action publique se sont accrus. L'administration est frappée par l'aversion au risque et à la décision. Cela ne peut perdurer. Et si certaines règles de notre statut y contribuent, alors il faut les modifier. Défendre le service public, c'est aussi cela.

A ceux qui doutent, qui craignent l'avenir, qui se tourmentent des difficultés, pensons aux trésors d'engagement et de compétences dans tous les services. Tous ces agents demandent à être emmenés vers nos buts collectifs. Rien n'est plus enthousiasmant que de mobiliser ses équipes pour délivrer au profit de l'usager. Montons au Pont d'Arcole et tous vos agents nous suivront alors que si nous restons dans la tranchée, ils n'auront aucune

[11] E. Aubin, « La fonction publique au prisme des 80 ans de l'AJDA : une heureuse octogénaire ? Retour sur les « problèmes de la fonction publique », *in 80 ans de l'AJDA*, Lefebvre-Dalloz, 2025, p. 223.
[12] Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.

raison de la quitter. Les difficultés ne doivent pas vous éloigner de vos rêves. Le service public n'est pas un frein aux réformes. Il est le gage d'une meilleure efficacité de l'action publique.

A la question de Pierre-Henri Tavoillot « *Comment gouverner un peuple-roi ?* », le service public est au cœur de la réponse s'il sait placer l'usager au cœur de son action.

Je vous remercie.