

Synthèse

Travailler dans le service public :
enquête sur le vécu des
agent·es public·ques

2026

Synthèse

Une enquête pour donner la parole aux agent-es public-ques sur l'organisation quotidienne de leur travail

Objet d'une préoccupation croissante, en France, depuis le début des années 2000, l'état du service public est au cœur d'une contradiction d'ampleur. D'un côté, la baisse des dépenses s'affirme comme un horizon indépassable. Un dogme qui s'est encore récemment incarné dans des cibles de réduction des effectifs et des polémiques autour du statut des fonctionnaires. De l'autre, le Covid-19 et plus récemment les incendies de l'été 2026 ont mis en lumière la centralité des services publics dans les moments de crise et les inquiétudes grandissent autour du défaut d'attractivité des métiers de la fonction publique : postes non pourvus au sein des hôpitaux ou des écoles publiques¹, division par trois du nombre de candidates présentes aux concours de la fonction publique d'État depuis 30 ans², multiplication du nombre de départs volontaires³, etc.

Prenant acte de ce contexte, cette enquête propose d'aller au-delà du constat partagé de la dégradation des services publics. Débutée il y a plus de trois ans par le collectif Nos services publics, elle propose d'ouvrir la boîte noire de ce que font les agentes public-ques. Comment ils et elles s'organisent individuellement et collectivement pour rendre un service public de qualité ; dans quelles conditions et contextes organisationnels ces missions se déploient ; et que se passe-t-il lorsque les conditions permettant la bonne réalisation des missions de service public ne sont plus réunies ? Elle donne la parole aux agentes public-ques et oriente le regard sur les formes concrètes d'organisation et de travail. Elle s'attache à en identifier les fragilités tout en donnant à voir les ressources et les dynamiques positives permettant de maintenir la qualité du service.

En prenant le parti de questionner le fonctionnement des services publics du point de vue de l'organisation du travail et du vécu quotidien des agentes public-ques, l'enquête montre l'existence de disparités internes à la fonction publique. Parce que la fonction publique se structure autour du principe de hiérarchie administrative, elle porte aussi une attention particulière aux différents maillons de la chaîne hiérarchique : entre encadrantes et encadrées, entre les catégories d'emploi, etc. Elle n'aborde cependant pas la question spécifique de la place des élues, clé dans l'organisation de la fonction publique territoriale ou des ministères.

1 France Stratégie (2024), Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité.

2 Direction générale de l'administration et de la fonction publique (2020 & 2025), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

3 France Stratégie (2024), rapport cité.

QUELQUES MOTS SUR L'ENQUÊTE

L'enquête qui fait l'objet de ce rapport se nomme « Hiérarchie et management dans les services publics ». Construite à partir de 18 focus groupes permettant de partir des questionnements des agent-es public-ques dans l'organisation quotidienne de leur travail, elle repose sur un questionnaire de plus d'une centaine de questions, diffusé en ligne entre octobre 2025 et février 2026. 20 503 réponses ont ainsi été recueillies, dans la fonction publique comme parmi des agent-es des services publics hors fonction publique. Si le panel ainsi récupéré n'est pas représentatif de la fonction publique, il a toutefois été redressé pour corriger ses principaux biais socio-démographiques. Le questionnaire intégrait plusieurs questions également posées au sein de l'enquête « Conditions de travail » de la Dares, de manière à pouvoir analyser d'éventuels biais par rapport à cette enquête construite avec un plan de sondage et bénéficiant donc d'un échantillon représentatif.

À l'issue de l'analyse des résultats, quatre principaux messages se dégagent :

1. **Des agent-es attaché-es à leurs missions de service public, mais empêché-es de bien faire leur travail :** si les agent-es des services publics sont conscientes du caractère essentiel de leur métier, ils et elles se sentent fréquemment dans l'incapacité à mener à bien leurs missions.
2. **Des collectifs qui font tenir mais sont fragilisés :** les collectifs de travail constituent un déterminant clé du bien-être au travail. Ils sont toutefois mis à mal par l'insuffisance des effectifs, par des turnovers inadaptés, ou encore par des conditions d'exercice insatisfaisantes.
3. **Divergences de vécu entre encadrant-es ou non, convergence de vision avec ses collègues :** la qualité de la relation hiérarchique est un déterminant majeur du bien-être au travail, mais le vécu de celle-ci diffère selon la position des agent-es. La cohésion est plus forte entre collègues qu'avec la hiérarchie, tant sur la vision du service public que sur la possibilité d'exprimer des désaccords ou de solliciter de l'aide en cas de difficulté.
4. **L'écart aux consignes comme recours pour préserver le sens de son travail :** convaincues de l'importance des valeurs pour lesquelles ils et elles travaillent, certaines agent-es réagissent pour faire prévaloir et assurer la qualité de leur travail. Ces réactions, qui prennent différentes formes, visent avant tout à défendre la capacité des agent-es public-ques à servir l'intérêt général.

1 – Des agent·es attaché·es à leurs missions de service public, mais empêché·es de bien faire leur travail

La conscience du caractère essentiel des métiers du service public est un sentiment largement répandu parmi les répondant·es à l'enquête. Deux répondantes sur trois déclarent avoir souvent ou très fréquemment le sentiment de faire quelque chose d'utile pour les autres, proportion qui s'élève à cinq répondantes sur six dans la fonction publique hospitalière (FPH). Le contact avec le public et les partenaires, ainsi que les missions à effectuer sont les aspects du travail les plus valorisés, tous âges et tous versants confondus. Cet intérêt va croissant avec le grade et le niveau de responsabilité. L'enquête montre également un attachement aux missions de service public et à la capacité à faire un travail de qualité. En ce sens, seule une répondante sur quatre de la fonction publique territoriale (FPT) ou de la fonction publique d'État (FPE) estime être facilement remplaçable, et moins d'une sur dix au sein de la FPH.

L'enquête relève cependant un sentiment fort des agent·es de ne pas pouvoir bien faire leur travail. 41 % des répondantes de la FPH déclarent sacrifier souvent ou très fréquemment la qualité de leur travail. C'est le cas de près d'un tiers de leurs homologues de la FPT et de la FPE. Dans des proportions similaires, ce sont respectivement 42 %, 37 % et 35 % des répondantes dans la FPH, la FPT et la FPE qui déclarent souvent ou très fréquemment avoir le sentiment de servir des intérêts particuliers de managers, de politiques ou d'entreprises plutôt que l'intérêt général. Seul une répondante sur cinq n'a jamais ce sentiment. Enfin, la reconnaissance sociale, les perspectives de promotion et la rémunération sont jugées insuffisantes par près de deux répondantes sur trois. Le manque de perspectives, l'absence de possibilités de développer ses compétences et le déficit de reconnaissance sociale sont nettement plus prononcés pour les agentes de catégorie C ou hors situation d'encadrement.

Être empêché·e de faire un travail de qualité fragilise les agent·es au quotidien. L'enquête montre une plus forte probabilité de mal-être au travail lorsque la qualité du travail est souvent ou très fréquemment sacrifiée. Ce lien est particulièrement élevé dans la FPT. Or, on observe que le sentiment des agentes public·ques d'aller bien au travail est lié à celui d'aller bien en général. Ainsi les répondantes qui se sentent mal au travail déclarent neuf fois moins souvent que les autres aller bien en général. De plus, les répondantes indiquant sacrifier souvent ou très fréquemment la qualité de leur travail sont plus enclines à juger l'ambiance au travail mauvaise ou plutôt mauvaise. Enfin, le fait de devoir sacrifier souvent ou très fréquemment la qualité de son travail renforce le sentiment de ne pas pouvoir tenir son poste jusqu'à la retraite. Dans la FPH, ce lien est particulièrement fort : les personnes qui déclarent avoir le sentiment de sacrifier la qualité de leur travail ont trois fois plus de chances d'estimer qu'elles ne pourront pas tenir leur poste jusqu'à la retraite.

2 – Des collectifs qui font tenir les agent-es mais sont fragilisés par le turnover et l’insuffisance des effectifs

Le collectif de travail est un déterminant important du bien-être au travail. 89 % des répondantes qui travaillent dans une mauvaise ambiance expriment un mal-être professionnel. Réciproquement, 87 % des répondantes qui déclarent une bonne ambiance se sentent bien ou plutôt bien au travail.

Trois éléments apparaissent particulièrement déterminants pour la qualité du collectif de travail : une bonne entente avec les collègues, le partage d’une vision commune du service public et l’absence de concurrence au sein de l’équipe. Chacun de ces éléments, pris indépendamment, est déclaré de façon majoritaire parmi les répondantes. Ils sont également nettement liés avec le bien-être des répondantes dans leur travail, a fortiori lorsqu’ils sont combinés entre eux. Cependant, de fortes disparités sont à relever : la part de répondantes affirmant apprécier ou plutôt apprécier les relations avec ses collègues de travail est de 73 % pour les catégories C contre 85 % pour les catégories A+. De même, la part de ceux et celles qui estiment partager (oui ou plutôt oui) une vision commune du service public avec les collègues va de 56 % pour les catégories C à 79 % pour les catégories A+. Enfin, si une minorité indique se sentir en concurrence avec un ou plusieurs collègues de leur équipe, cette part est également plus importante pour les catégories C.

Cette fonction protectrice du collectif est affaiblie lorsque les conditions de travail et d’exercice des missions sont dégradées. Ainsi, le fait de déclarer des collègues en nombre insuffisant est lié à des appréciations négatives sur la qualité du collectif. Parmi les répondantes déclarant avoir des collègues en nombre suffisant, 40 % déclarent apprécier les relations avec leurs collègues contre 30 % pour ceux et celles qui déclarent ne pas avoir des collègues en nombre suffisant. L’enquête montre également ce lien concernant l’accompagnement lors de la prise de poste : parmi les répondantes déclarant avoir eu un accompagnement suffisant à la prise de poste, 41 % déclarent apprécier les relations avec leurs collègues contre 28 % pour ceux et celles qui déclarent ne pas avoir eu un accompagnement suffisant. De même, trois répondantes sur quatre estimant la rotation de l’équipe adaptée jugent que leur vision du service public est partagée par leurs collègues, contre seulement deux sur trois pour celles et ceux qui jugent le turnover excessif.

L’enquête souligne ainsi que, **si la qualité du collectif est déterminante pour le bien-être et le bon exercice de son travail, celle-ci ne relève pas seulement des relations interpersonnelles mais dépend directement des conditions d’organisation du travail.** Lorsque les conditions d’organisation favorables sont réunies (effectifs suffisants, turnover adapté, accompagnement prévu lors de la prise de poste), elles constituent un facteur de résilience. À l’inverse, leur fragilisation prive les agentes de leur principal soutien quotidien pour un travail de qualité.

3 – Divergences de vécu entre encadrant-es ou non, convergence de vision avec ses collègues

Le rapport des agent-es publiques à leur hiérarchie constitue un autre élément déterminant de leur bien-être au travail. En particulier, la qualité d'écoute du supérieur-e hiérarchique est un facteur important : parmi les répondantes déclarant que leur supérieur-e hiérarchique prend « tout à fait » le temps de discuter avec son équipe, 76 % affirment aller bien ou plutôt bien au travail, contre seulement 26 % de celles et ceux qui ont répondu « pas du tout ». Une tendance similaire s'observe sur le fait que le ou la supérieur-e hiérarchique veille à l'équilibre de la charge de travail : parmi les répondantes indiquant être tout à fait d'accord avec ce constat, plus de 80 % déclarent se sentir bien ou plutôt bien au travail. Le bien-être au travail augmente dans les mêmes proportions avec la valorisation, par les encadrantes, de l'expertise de chacune.

Cependant, l'enquête indique que **la cohésion entre agent-es est plus forte entre collègues qu'avec la hiérarchie.** Ainsi si 55 % des répondantes de catégorie A estime partager une même vision du service public que ses collègues, ils et elles ne sont que 36 % à estimer partager cette même vision avec leur hiérarchie. Un écart qui se retrouve, bien que dans des proportions un peu inférieures, dans les autres catégories. Il en va de même pour la possibilité d'exprimer des désaccords, plus réduite vis-à-vis de la hiérarchie que des collègues. En cas de difficultés d'ordre relationnel au travail, les répondantes déclarent bien davantage demander de l'aide à leurs collègues qu'à leur hiérarchie. À l'inverse, confrontées à ces mêmes difficultés, les encadrantes se tournent plus volontiers vers leur propre hiérarchie que vers les collègues de leur équipe. Enfin, quand un dysfonctionnement managérial est exprimé, de manière formelle ou non, c'est l'immobilisme qui semble prédominer : 24 % des répondantes de la FPT s'étant exprimées sur la manière de manager de leurs encadrantes a constaté un changement allant dans le bon sens, proportion qui tombe à 21 % dans la FPE, et à 13 % au sein de la FPH.

Enfin, **une dissymétrie apparaît dans les jugements portés sur la qualité du management.** Parmi les encadrantes, 89 % de celles et ceux de la FPT, 88 % dans la FPH et 82 % dans la FPE se déclarent « tout à fait d'accord » ou « plutôt d'accord » avec l'idée qu'ils et elles connaissent bien le travail des agentes qu'ils et elles évaluent. Or du côté des répondantes hors situation d'encadrement, ou dont l'encadrement est une mission secondaire, seules 46 % estiment que les personnes chargées de leur évaluation connaissent bien leur travail. Un décalage similaire se retrouve au sujet du temps dont les encadrantes disposent pour échanger avec leurs équipes, ou de la capacité des agentes à obtenir des réponses claires de la part de leur supérieur-e. Ces discordances peuvent certes refléter des particularités de notre échantillon de répondantes volontaires, de part et d'autre ; mais la possibilité de réelles divergences de vues sur ces sujets reste ouverte et préoccupante.

Dans le même temps, **l'importance donnée à la qualité de l'encadrement dans la culture des administrations apparaît très inégale.** L'accompagnement dispensé lors de la prise de poste dépend fortement du versant de la fonction publique auquel appartiennent les encadrantes répondantes. Ainsi, dans la FPT, plus de la moitié de ces dernières ont bénéficié d'une ou plusieurs formations au management, contre environ un tiers dans la FPE et dans la FPH. De même, la prise en compte de la qualité du management dans les évaluations des encadrantes est inégale selon les versants, et sa prise en compte dans les perspectives de promotion des encadrantes deux fois moindre que dans l'évaluation.

4 – Trouver dans l'écart aux consignes un recours pour faire prévaloir le sens de son travail

L'enquête souligne la corrélation positive entre l'autonomie confiée et l'absence de sacrifice de la qualité du travail des agent·es public·ques. La majorité des répondantes déclare que leur supérieure hiérarchique leur fixe un objectif de travail, mais qu'ils et elles sont libres de choisir la façon de l'atteindre. Une autonomie par ailleurs positivement corrélée à l'absence de sacrifice de la qualité de son travail. Les répondantes de catégorie C reçoivent toutefois plus souvent des consignes indiquant la manière de faire leur travail (22 %) que les répondantes de catégorie A (18 %) ou A+ (13 %), et déclarent davantage les appliquer strictement. Pouvoir questionner les consignes reçues est bénéfique pour le bien-être au travail. Pourtant, plus de 40 % des répondantes de catégorie C estiment que leur manager ne leur donne pas ou peu la possibilité d'exprimer leurs opinions, contre seulement 30 % pour les autres catégories d'emploi.

La possibilité de s'écarter ponctuellement des consignes apparaît pour une partie des répondantes comme une manière de préserver la qualité du travail et de rester fidèle aux exigences de leur métier. Ainsi, plus les agent·es ont le sentiment de devoir sacrifier la qualité de leur travail, plus ils et elles considèrent qu'il pourrait être de leur devoir d'enfreindre un ordre hiérarchique lorsque celui-ci entre en contradiction avec le sens de leur mission. Concrètement, trois répondantes sur quatre déclarant être contraintes de renoncer très fréquemment à la qualité de leur travail estiment également qu'il serait de leur devoir d'enfreindre les ordres pour protéger le sens de leurs missions. En comparaison, parmi les répondantes estimant ne jamais avoir à sacrifier la qualité de leur travail, seule une sur deux juge qu'il pourrait être de son devoir d'enfreindre les ordres. L'idée qu'il pourrait être de leur devoir d'enfreindre les consignes est également particulièrement forte chez les encadrantes confrontées à des directives qu'ils et elles estiment préjudiciables au travail de leurs équipes.

Les encadrant·es peuvent en effet être mis·es en situation de relayer des consignes qui leur paraissent dégrader le sens du travail de leurs agent·es. Parmi les répondantes qui exercent des fonctions d'encadrement, seule une sur six déclare n'avoir jamais reçu de telles consignes. Lorsqu'ils et elles en reçoivent, la plupart déclarent les suivre après avoir manifesté leur désaccord. C'est alors pour elles et eux un facteur de mal-être : parmi les encadrantes déclarant se sentir mal au travail, 42 % affirment recevoir très fréquemment des consignes qui dégradent le sens du travail des agent·es, contre seulement 5 % chez les encadrantes déclarant se sentir bien au travail.

Le fait d'enfreindre des ordres hiérarchiques ne relève alors pas d'une indiscipline personnelle, mais apparaît comme l'expression d'une responsabilité professionnelle.

L'enquête ne montre pas de lien net entre le fait d'exprimer un désaccord avec sa hiérarchie et le fait d'avoir déjà enfreint un ordre hiérarchique. Cependant, moins il est possible d'exprimer un désaccord avec sa hiérarchie, plus l'envie d'enfreindre un ordre (sans passage à l'acte) est répandue. Le passage à l'acte est plus fréquent chez les hommes, les agent·es les plus diplômées et le personnel de la FPH. Les réponses aux questions ouvertes proposées dans le questionnaire montrent qu'enfreindre des ordres prend des formes très variables : souvent discrètes, par une attention accrue aux règles, ou un arbitrage qui pourrait relever du bon sens en cas de consignes inapplicables. Il peut aller, dans des cas plus rares, jusqu'à une transgression assumée, en particulier lorsqu'un droit garanti par la loi est en jeu, pour les agent·es ou pour les usager·ères.

Lorsque le conflit éthique est trop lourd, le bien-être des agent-es est dégradé. Devoir déroger trop fréquemment aux consignes est corrélé négativement au bien-être au travail : les répondantes indiquant que « la plupart du temps, ils et elles font autrement » que les consignes reçues sont aussi celles et ceux qui déclarent le moins souvent aller bien ou plutôt bien au travail. De même, moins d'une agente sur deux ayant déjà enfreint un ordre déclare se sentir bien ou plutôt bien au travail, contre trois sur quatre chez ceux et celles qui n'ont jamais été confrontées à cette nécessité.

Conclusion et ouverture

Les résultats de l'enquête ne permettent pas de conclure à une crise qui pourrait être imputée à un seul facteur ou à un seul niveau de responsabilité. Les difficultés rencontrées par les agentes publiques trouvent leurs sources dans l'articulation de plusieurs dimensions : pratiques individuelles dans les relations managériales, organisation des équipes, choix de gestion des ressources humaines, rythme des réformes et de la réorganisation du travail, orientations stratégiques qui déterminent les priorités et les moyens des services publics dans un contexte d'instabilité politique et économique, etc.

Stabiliser les équipes de travail, recruter des agent-es en nombre suffisant, mieux accompagner les prises de poste, donner aux encadrant-es les moyens de réunir leurs équipes ou encore favoriser l'expression des désaccords et leur prise en compte effective constituent autant de pistes possibles mises en évidence par l'enquête pour renforcer les collectifs de travail, restaurer la capacité des agentes publiques à accomplir leurs missions dans de bonnes conditions et leur donner les moyens de leur engagement pour le service public. La réappropriation des modalités d'organisation du travail par l'ensemble des acteurs est donc un enjeu à la fois pour la qualité des services publics et pour le bien-être au travail de ses agentes.

À l'arrière-plan de l'ensemble de ces constats, l'enquête « Hiérarchie et management dans les services publics » souligne de nettes disparités catégorielles. Les problématiques sont en effet exprimées avec une intensité différente selon les versants de la fonction publique, la catégorie d'emploi, ou les niveaux de responsabilité. Les catégories C et la FPH concentrent plus particulièrement les difficultés.

L'analyse de cette enquête fait également apparaître plusieurs questions qui pourraient faire l'objet d'études complémentaires. Elle montre l'importance accordée par les agentes à l'égalité, à l'utilité sociale des missions et au bon usage de l'argent public, sans permettre encore de préciser les leviers concrets dont ils et elles disposent pour agir en accord avec ces valeurs. Elle étudie principalement la relation managériale de proximité, mais ne distingue pas les différents niveaux de hiérarchie — politique, administrative, fonctionnelle et managériale — ni la manière dont les décisions circulent entre elles et eux. Elle laisse enfin ouverte l'analyse des effets du rythme des réformes, des contraintes budgétaires, de l'instabilité des priorités politiques et stratégiques, et de la répartition des responsabilités entre élues, directions et équipes.