

L'impact des mutations démographiques: vers une refondation de l'éthique du service public ?

ANGLE D'ACCROCHE DU SUJET

Le présent essai s'inscrit dans une volonté commune de démontrer que l'éthique professionnelle, appréhendée sous l'angle des services publics et de ses agents, doit réussir à s'adapter à l'enjeu contemporain du vieillissement de la population.

SYNTHÈSE

Les développements qui suivent ont pour ambition, après avoir dressé les constats quant aux problématiques que soulève le bouleversement démographique qu'est le vieillissement de la population, d'illustrer la nécessité d'une adaptation du service public à ce phénomène. Cette démarche doit d'abord se traduire par une mutation de son éthique. Une telle refondation de l'éthique du service public est une condition *sine qua non* à la préservation de l'essence même du service public : le principe d'égalité.

BIBLIOGRAPHIE

- Académie française. (2024, novembre). *Éthique* | *Dictionnaire de l'Académie française* | 9e édition. Dictionnaire de l'Académie française. <http://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9E2876>
- Chapus, R. (1998). *Droit administratif général. Tome 1* (12e éd.). Montchrestien.
- Conseil d'Etat. (2023). *L'usager, du premier au dernier kilomètre : Un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique* (Les rapports du Conseil d'Etat, p. 212). Conseil d'Etat. <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique>
- Cour des comptes. (2024). *Programme France services (2020-2023) | Cour des comptes* (p. 118) [Rapport d'évaluation de politique publique]. Cour des comptes. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/programme-france-services-2020-2023>
- Défenseur des droits. (2021). *Personnes âgées : Des droits fragilisés par la dépendance et les discriminations* (p. 23). Défenseur des droits. <https://www.defenseurdesdroits.fr/personnes-agees-des-droits-fragilises-par-la-dependance-et-les-discriminations-147>
- Fourquet, J. (2019), *L'archipel français*, Seuil
<https://www.seuil.com/ouvrage/l-archipel-francais-jerome-fourquet/9782021406023>
- Gilligan, C. (1993). *In a Different Voice*. Harvard University Press. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/j.ctvj2wr9>

- INSEE. (2026, janvier 13). *Bilan démographique 2025—Insee Première—N°2087*. Insee.fr. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8719824#onglet-2>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation. JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1), 2015-991 (2015).
- Rolland, L. (1938). *Précis de droit administratif / par Louis Rolland,...* libr. Dalloz. Paris. SAFIG. <https://www.bm-reims.fr/Default/doc/SYRACUSE/377176/precis-de-droit-administratif-par-louis-rolland>
- Sbaihi, M. (2025). *Des écoles au marché du travail : La marée descendante de la dénatalité* (La Collection du Plan, n° 5, p. 8). Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan.
- Sénat, (2022), « Les maisons France services, levier de cohésion sociale » <https://www.senat.fr/rap/r21-778/r21-778.html>.
- Tronto, J. C. (1993). *Moral Boundaries : A Political Argument for an Ethic of Care*. Routledge. https://books.google.fr/books?id=xAvD_vr_-YEC

«Une société qui abandonne ses vieux perd son âme et oublie son avenir.»

Simone de Beauvoir

L'éthique se définit comme la « *réflexion relative aux conduites humaines et aux valeurs qui les fondent, menée en vue d'établir une doctrine, une science de la morale* » (Académie française, 2024). A l'aune de cette définition, l'éthique professionnelle est alors une doctrine, un ensemble de règles, permettant d'adapter le comportement des agents exerçant une profession spécifique.

Dans ce cadre, le service public, « *activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique* » (Chapus, 1998), présente des spécificités au regard de sa finalité, ce qui le distingue du secteur privé et implique donc qu'il repose sur des valeurs morales singulières. A ce titre, l'égalité, considérée comme une des « lois du service public » (Rolland, 1938), constitue l'armature du service public permettant de répondre aux besoins collectifs des usagers. En outre, les exigences contemporaines tendent à consacrer l'efficacité comme une composante du service public, celle-ci étant appréciée sous le prisme de l'utilisateur.

Ainsi, l'éthique professionnelle au sein du service public repose sur un ensemble de valeurs morales, dont l'égalité. La doctrine permettant de les mettre en œuvre se traduit par un corpus de règles déontologiques contraignantes ou indicatives. La déontologie s'apparente alors comme l'instrument permettant la réalisation de l'éthique du service public permettant *in fine* la réalisation de principes moraux qui correspondent à l'essence des activités d'intérêt général.

Or, l'intérêt général et les principes éthiques qui y sont rattachés sont relatifs et contingents. Ils doivent alors s'adapter aux contextes temporel et spatial dans lesquels ils s'intègrent. L'évolution du contexte, et la nécessité de préserver les valeurs morales du service public, conduisent à interroger la pertinence du maintien des règles déontologiques existantes.

De fait, en 2025 « 22 % de la population a au moins 65 ans, soit presque autant que la part des moins de 20 ans » (INSEE, 2026). Ce basculement est essentiellement lié à deux mouvements démographiques concomitants : l'allongement de l'espérance de vie et la baisse des naissances. Ce constat implique une modification profonde et durable de la structure de la pyramide des âges.

Dès lors, la transformation de la composition des usagers implique une révision de la doctrine existante pour permettre le maintien de l'effectivité du principe d'égalité à l'égard des personnes de plus de 65 ans et nécessite d'identifier les problématiques existantes.

D'une part, l'illectronisme : les statistiques de l'INSEE font état de ce que *“C'est parmi les plus âgés que l'on retrouve le plus de personnes éloignées du numérique”*. D'autre part, les éventuelles difficultés de déplacement – combinées à un recul des services publics physiques dans les ruralités -, accentuent la rupture d'égalité provoquée par un déclin de l'accessibilité aux services publics. Ces difficultés provoquent une rupture d'égalité dans l'accès au service public. Le Défenseur des droits a souligné que : *“une personne âgée sur cinq confrontée à des difficultés”* dans la réalisation de démarches administratives ou dans les relations avec les services publics (Défenseur des droits, 2021).

L'ensemble de ces constats conduit, par voie de conséquence, à une perte d'efficacité du service public qui, par ses carences, s'éloigne d'une partie de ses usagers.

Dès lors, les mutations démographiques invitent à une refondation de l'éthique du service public.

Pour autant, il convient de préciser que les seniors, entendus au sens de l'INSEE, c'est-à-dire les plus de 65 ans, ne peuvent être essentialisés du seul fait de leur âge. Cette variable isolée ne saurait être à même de définir un groupe social uniforme. Il convient de rappeler que les tendances observables chez les plus de 65 ans sont également fonction d'autres variables lourdes telles que le genre, la classe sociale ou le niveau de diplôme. Cette précaution dans l'analyse est d'autant plus importante que la représentation de la vieillesse est un sujet en tant que tel dans la mesure où celle-ci charrie son lot d'images stéréotypées. Ainsi, admettre la diversité des profils parmi les seniors revient, pour prendre le contre pied d'une formule de Pierre Bourdieu, à admettre que la vieillesse n'est qu'un mot. Ce préalable engage également à se méfier de deux écueils, qui sont autant d'injonctions que d'idées préconçues, le misérabilisme et l'injonction à une séniorité hyperactive.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, une refondation de l'éthique du service public se manifeste par un approfondissement de l'éthique professionnelle dans le service public (I) et s'accompagne d'une rénovation de l'éthique professionnelle du service public (II).

I. Un approfondissement de l'éthique professionnelle dans le service public

L'accessibilité, permettant la mise en œuvre effective du principe d'égalité, se pose comme valeur fondatrice de l'éthique du service public. Dès lors, l'action des agents doit être guidée par le souci du service au public, au plus près de celui-ci. Le vieillissement de la population implique de renouveler le rôle de l'agent, dans un souci d'adaptation, en procédant d'abord à une montée en compétence de l'agent (A) puis par une redéfinition de la mobilité de celui-ci (B).

A. Une mutation de l'éthique professionnelle se manifestant par une montée en compétence de l'agent

La délivrance de services à l'utilisateur dans une optique de satisfaction de l'intérêt général est la raison d'être du service public. La transition vers un "nouveau régime démographique" (Sbaihi, 2025) conduit à redessiner la typologie des usagers du service public, et avec cela la nature de leurs besoins. Il est alors nécessaire d'orienter le comportement des agents pour permettre la mise en adéquation des services publics aux contraintes inhérentes au changement démographique. Il s'agit d'une condition au maintien du principe d'accessibilité, et donc d'égalité.

Une telle démarche a d'ores et déjà été mise en œuvre. Les Maisons France services, créées en 2015 (Loi n° 2015-991, 2015), ont permis un rapprochement territorial de différents services publics ainsi qu'un accompagnement des usagers dans les problématiques quotidiennes qu'ils peuvent rencontrer. Toutefois, si l'accessibilité territoriale a été favorisée, les agents doivent disposer de compétences transverses tant technique qu'humaine. A ce titre, il a pu être souligné que " (...) *les fonctions de conseiller France services exigent maîtrise technique, capacité d'initiative et savoir être à des situations parfois complexes (...)*" et que " (...) *leur formation continue nécessite d'être encore ajustée*" (Cour des comptes, 2024). Ainsi, l'éthique professionnelle de l'agent exerçant ses fonctions dans le cadre d'un service public impose d'abord une actualisation de ses compétences pour répondre aux problématiques spécifiques du vieillissement de la population.

D'une part, l'agent doit en permanence s'adapter aux évolutions du service public pour être en capacité de répondre aux questionnements et difficultés des usagers. Si ce sont "*parmi les plus âgés que l'on retrouve le plus de personnes éloignées du numérique*" (Cour des

comptes, 2024), le prérequis de la maîtrise du numérique s'applique aussi aux agents. D'autre part, les agents doivent également faire preuve de pédagogie, de capacité d'écoute : en somme d'un ensemble de qualités humaines qu'il convient de développer et de cultiver.

Cette première mutation, vecteur de refondation de l'éthique du service public, peut également être complétée par un renouvellement de la notion de mobilité de l'agent.

B. Une mutation de l'éthique professionnelle se manifestant par une mobilité renouvelée de l'agent

A l'aune du vieillissement de la population, l'effectivité du principe d'égalité implique un approfondissement de l'accessibilité. Celui-ci doit se traduire par une démarche proactive du service public et de ses agents, et se manifester par une rupture de la culture du guichet. Par conséquent, la mutation de l'éthique du service public s'incarne aussi par la mise en œuvre d'une politique de proximité "d'aller-vers" et donc d'une mobilité de l'agent.

De fait, *"pour cette génération [la population des "75-84 ans"] (...) le maintien à domicile est une priorité"* à laquelle doit s'adapter l'agent en développant une mobilité renouvelée du "aller chez", *"ultime étape du "aller-vers" pour s'adapter au vieillissement de la population"* (Conseil d'Etat, 2023).

Si plusieurs mécanismes ont déjà été adoptés – à l'instar des aides financières permettant d'adapter le logement des personnes âgées – l'évolution de l'éthique professionnelle dans le service public, et donc de ses agents, doit parachever cette démarche. A ce titre, plusieurs propositions peuvent être formulées pour adapter, par exemple, le rythme de travail de l'agent. La création d'agents nomades et la révision de la structure de la semaine de travail devraient contribuer à répondre aux exigences accrues d'accessibilité du service public pour les personnes âgées. Un agent pourrait consacrer 3 jours à l'exercice de ses fonctions depuis son lieu de travail et 2 jours en nomadisme : la généralisation du nomadisme contribuerait à cultiver ainsi un nouveau principe déontologique de proximité.

Ce principe n'a toutefois pas vocation à être appliqué de façon uniforme sur le territoire. Illustrant le principe de traitement différent à des situations différentes, les exigences de mobilité, incarnées par l'agent et permettant une mutation de l'éthique dans le service public, devront s'apprécier à l'aune des besoins et de la composition de chaque territoire.

Une telle démarche présente des limites. Elle implique des moyens humains, financiers et

matériels importants dont il convient de mesurer l'étendue, préalable nécessaire à sa mise en œuvre.

Enfin, outre l'approfondissement de l'éthique professionnelle dans le service public, la prise en compte du renouvellement démographique impose une rénovation de l'éthique professionnelle du service public.

II. Une rénovation de l'éthique professionnelle du service public

La culture de la performance, en valorisant l'efficience, c'est-à-dire l'appréhension des résultats à la lumière des moyens mobilisés, entend mesurer ces deux données. Cette démarche d'objectivation se heurte toutefois à ses propres limites lorsque certains aspects du service public sont aussi essentiels à celui-ci qu'inquantifiables (A). Dès lors, il apparaît qu'une actualisation de la conception éthique du service public permettrait d'en renforcer l'effectivité, tant pour les usagers que pour les agents (B).

A. La culture de la performance comme frein à l'éthique du service public

La généralisation des indicateurs de performance dans le secteur public, héritée des réformes managériales inspirées du *New Public Management* depuis les années 1980, pose un problème éthique fondamental : elle tend à substituer à la finalité du service — prendre soin de l'utilisateur, répondre à son besoin réel — la logique de la mesure et du résultat chiffré. Or, comme le souligne Michael Lipsky dans sa théorie des *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980), les agents de première ligne exercent nécessairement un pouvoir discrétionnaire : c'est dans l'interstice entre la règle générale et la situation singulière que se joue la qualité réelle du service rendu.

Lorsque cet espace discrétionnaire est comprimé par des objectifs quantitatifs comme le nombre de dossiers traités, le temps moyen d'entretien, l'agent se trouve structurellement incité à optimiser l'indicateur plutôt qu'à servir l'utilisateur. Dans le contexte du vieillissement de la population, cette dérive est particulièrement préjudiciable. Les situations de grande vulnérabilité — dépendance, isolement, troubles cognitifs — sont précisément celles qui résistent à la standardisation, exigent du temps, de l'attention, de l'adaptation.

Ainsi, la bienveillance dans l'échange avec l'utilisateur, le fait de porter une attention particulière à ce que celui-ci ait bien compris toutes les informations transmises ou faire en sorte d'être rassurant sont autant d'éléments qui peuvent impacter considérablement le rapport de l'utilisateur au service public tout en étant difficilement mesurables. Il s'agit pour autant de comportements, de précautions nécessitant du temps.

L'objectivation avec des indicateurs standardisés qui ne permettent pas de saisir la singularité et la nécessaire adaptation à celle-ci, en l'occurrence les sujets que peuvent rencontrer spécifiquement les personnes âgées.

En contraignant l'agent à traiter vite et de façon uniforme, les indicateurs de performance peuvent ainsi le placer dans une situation de souffrance éthique chronique : il sait ce que la situation requiert, il ne peut pas le faire, et il doit pourtant rendre compte d'une performance qui occulte cette tension.

B. Valoriser la relation usager: une éthique du *care*

La volonté de rationalisation de l'action publique engendre des effets de bord qui mettent à mal la capacité de l'action publique à remplir ses missions en répondant pleinement aux attentes des usagers. Ce phénomène illustre en quelque sorte la maxime "le mieux est l'ennemi du bien".

Parmi les difficultés les plus courantes rencontrées par les seniors lors de démarches administratives, la difficulté à contacter quelqu'un apparaît en tête. Il apparaît donc une forte critique de la déshumanisation des rapports entre les usagers et l'administration, et une véritable demande de lien social.

Dès lors, les théories du *care* fournissent un prisme critique permettant de se défaire d'un postulat rationaliste ne permettant pas toujours une bonne appréhension de la situation de tous les publics. Développées par Carol Gilligan (Gilligan, 1993) puis Joan Tronto (Tronto, 1993), les théories du *care* partent du constat que l'éthique dominante, kantienne ou utilitariste, néglige les relations concrètes d'interdépendance et de vulnérabilité. Le *care* désigne à la fois une pratique, prendre soin, et une disposition morale : l'attention à l'autre dans sa singularité, la réceptivité à ses besoins, la responsabilité relationnelle.

L'éthique du *care* permet également d'interroger ce qui compte réellement. Celle-ci invite à redonner aux agents les moyens de bien travailler. Car le *care* n'est pas une éthique de la compassion sentimentale, ni une injonction supplémentaire adressée à des professionnels sous tension. Il s'agit d'une éthique de la condition de travail, qui interroge les structures

avant de mettre en cause les individus.

Joan Tronto le formule avec netteté lorsqu'elle insiste sur la dimension éminemment politique du *care*. Prendre soin n'est pas une affaire privée ou individuelle, c'est une responsabilité collective qui engage l'organisation du travail, la répartition des ressources et la reconnaissance institutionnelle de ce qui est fait.

En ce sens, mobiliser le *care* dans le service public amène à interroger ce qui compte. Si ce sont les seuls indicateurs de performance qui définissent la valeur du travail d'un agent, alors le soin, l'attention et la relation usager, ainsi que les agents qui les pratiquent, seront non seulement non reconnus, mais activement découragés. Si, en revanche, l'institution reconnaît explicitement que la qualité de la relation est une dimension constitutive du service rendu, alors les conditions d'un travail éthiquement satisfaisant deviennent pensables et exigibles.

Les Maisons France services fournissent un exemple de ce que peuvent être des espaces pensés avec le souci de la relation à l'utilisateur. La plus-value de ce dispositif, comme le souligne un rapport sénatorial de 2022, réside essentiellement dans la proximité et la dimension humaine de l'accompagnement. Ce dispositif répond alors principalement à des publics en demande de relationnel: 58% des usagers ont plus de 55 ans. On note notamment que le positionnement en tant qu'interlocuteur de proximité se manifeste par des venues régulières, témoignant d'une réelle habitude, notamment pour les retraités.

Concevoir des lieux de service public autour de la relation, c'est reconnaître que la forme conditionne le fond. Il signifie à l'usage qu'il n'est pas un flux à traiter mais une personne à recevoir. Dans le contexte du vieillissement, cette dimension prend une acuité particulière : une personne âgée fragilisée, désorientée ou isolée a besoin, pour oser dire ce qui ne va pas, d'un cadre qui lui indique qu'elle peut le faire. C'est dans cet espace de confiance que l'agent peut exercer pleinement sa capacité de détection — percevoir ce que le dossier ne dit pas, repérer la fragilité dissimulée, orienter au-delà de la demande formulée. Les Maisons France services, lorsqu'elles sont pensées dans cet esprit, esquissent ce modèle : un lieu de proximité, polyvalent, humainement dimensionné, où la relation précède la procédure. Investir dans ces espaces, c'est donc faire un choix qui engage une vision du service public : non plus seulement une administration qui délivre des prestations, mais une institution qui prend soin et qui se donne, concrètement, les moyens de le faire.

En conclusion, le vieillissement de la population est un bouleversement tel qu'il rend nécessaire un changement profond, et à plusieurs échelles, de l'éthique du service public. Une telle refondation dépasse le seul public des personnes âgées et s'inscrit dans une perspective plus large visant à mieux prendre en compte la vulnérabilité. En effet, le vieillissement de la population agit comme un révélateur des limites existantes du service public. Ainsi, ses enjeux peuvent être extrapolés et une telle mutation ne bénéficierait pas seulement aux personnes âgées mais plus globalement à tous les publics en situation de vulnérabilité. Aussi, repenser l'éthique du service public apparaît comme un levier permettant de lutter contre l'exclusion. À l'heure où l'érosion du lien social conduit à une archipélisation de la société française (Fourquet, 2019), le service public peut être un moyen de raviver l'esprit d'appartenance citoyenne.

*
**