

Les valeurs sont les principes ou repères auxquels se réfèrent communément les membres d'une collectivité pour fonder leur jugement, pour diriger leur conduite sur un plan individuel et collectif. Ces principes constituent des gardes fous identitaires favorisant la construction d'une culture partagée.

Les valeurs rassemblent les idéaux auxquels les membres d'une société adhèrent. Elles sont des systèmes de préférences collectives qui orientent et justifient les actions sociales des hommes.

Le terme « valeurs » est souvent confondu avec d'autres notions qui en découlent. La déontologie est une morale professionnelle impliquant le respect par les membres d'un corps d'un ensemble de règles de conduite reposant sur une philosophie des valeurs de la profession.

La morale est l'ensemble des règles de conduite et de valeurs auquel un individu se soumet librement ou en vigueur au sein d'un groupe ou d'une société. Il détermine les principes et les pratiques concrètes d'action.

L'éthique, enfin, est un ensemble hiérarchisé de principes moraux et de valeurs qui dirige la conduite des individus.

La thèse mise ici en évidence est la suivante : les services publics et ceux qui les mettent en œuvre fondent en France leur action sur un certain nombre de valeurs, certaines traditionnelles et fruit de l'histoire de la nation, d'autres plus émergentes et fruit des exigences actuelles de la société contemporaine. Ce patrimoine de valeurs cependant n'est pas suffisamment mis au service du management des hommes et de la restauration de la confiance des citoyens et usagers.

Un système de valeurs ne se décrète pas. Il résulte naturellement des pratiques de l'ensemble humain qu'il régit. En ce qui concerne les services publics, ce système de valeurs se confond avec l'histoire du pays qui les abrite. L'histoire de France, notamment depuis la Révolution, a ainsi façonné le système de valeurs des services publics de façon évolutive et « sédimentaire ». Nous souhaitons insister principalement sur les valeurs suivantes.

➤ **L'égalité**

Il s'agit d'un principe essentiel du service public (égalité d'accès aux emplois publics, égalité d'accès au service public). Ce principe implique la recherche de droits potentiels des usagers, en vue notamment d'une diminution des inégalités sociales.

Cependant, le mouvement de déconcentration dans l'administration, la priorité donnée à la gestion de proximité, les attentes des usagers et citoyens d'un service adapté à leur situation spécifique tendent à remettre en cause la prédominance de cette valeur du service public.

Par ailleurs dans leur quotidien les acteurs du service public constatent la multiplicité des règles et leur difficulté d'interprétation, ainsi que les limites de leur application rigoureuse et identique dans toutes les situations.

Il est donc nécessaire de redéfinir la place de l'égalité au regard de valeurs qui peuvent entrer en concurrence avec elle (efficacité, adaptabilité). L'égalité doit rester une valeur centrale de l'action des services publics mais ne doit pas empêcher les agents publics d'innover pour, localement ou dans un secteur particulier, améliorer le service rendu, l'adapter aux besoins particuliers des populations. Une rémunération différenciée des agents en fonction de la qualité du service offert est à développer. Les inégalités sont acceptables si elles tirent vers le haut.

➤ La solidarité

Cette valeur exprime une des fonctions essentielles de l'Etat (redistribution, financement par tous en fonction de ses ressources d'un service également accessible à tous, etc.). Cette valeur recouvre deux dimensions : simple « mutualisation » pour le bien de tous (assurances sociales, prévoyance, péréquations territoriales et inter générationnelles) et dimension constitutive de la citoyenneté, fondement du lien social indissociable de l'identité républicaine.

Cette dimension de solidarité est remise en cause par la volonté des usagers d'entrer dans une relation contractuelle, l'entrée dans une conception « privative » des biens de services publics offerts, l'évolution vers une société de « servuction », les contraintes budgétaires qui pèsent sur les mécanismes de redistribution.

Nous considérons que la solidarité est une dimension essentielle du modèle social européen, de notre capacité à vivre ensemble, une richesse collective et une promesse pour l'avenir. La solidarité demande des règles formelles pour pouvoir exister (Emile Durkheim). Les services publics ont vocation à continuer à incarner ces règles formelles.

➤ La neutralité

Le principe de neutralité est un corollaire du principe d'égalité. Comme pour l'intégrité, il s'agit d'une valeur essentielle à la confiance nouée entre les citoyens/usagers et les pouvoirs publics. La neutralité est la garantie pour chacun d'entre nous d'être traité de la même manière, indépendamment de nos opinions et que l'action des services publics ne sera pas guidée par le favoritisme. Le service public doit être assuré sans considération des opinions politiques ou religieuses des personnels ou des usagers. « *La neutralité est la loi commune de tous les agents publics dans l'exercice de leur service* » (Jean Rivéro).

Le principe de neutralité a trouvé plusieurs domaines d'application : Par exemple, il est interdit de distribuer des écrits de nature politique dans les locaux d'un service public ; les formulaires de candidature à un concours public ne doivent pas comporter de demandes de renseignements sur les opinions politiques, religieuses ou syndicales ; une réunion de groupements politiques d'élèves ne saurait être autorisée dans un lycée public. Deux illustrations du principe de neutralité méritent d'être abordées de façon approfondie : la laïcité et la dépolitisation des services publics

C'est sur le terrain de la **laïcité** que le principe de neutralité a fait l'objet de débats et d'une production législative et réglementaire abondante.

Tout d'abord, le principe de laïcité a valeur constitutionnelle. Comme le rappelle le rapport Stasi remis au Président de la République le 11 décembre 2003, « *la laïcité, qui est consacrée par l'article 1 de la constitution de 1958 impose à la République d'assurer l'égalité devant la Loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

Plus récemment, l'Ecole a été le service public pour lequel les principes de neutralité et de laïcité ont dû faire l'objet de précisions nouvelles, notamment au travers de la délicate question du port des signes religieux à l'école. Aux termes de l'avis, rendu le 27 novembre 1989 à la demande du ministre de l'éducation nationale, le Conseil d'Etat a estimé que « *le principe de laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect, d'une part, de cette neutralité par les programmes et par les enseignants, et, d'autre part, de la liberté de conscience des élèves* ». L'avis précisait que « *la liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité* ». Des limites étaient néanmoins opposées à l'exercice de cette liberté : la pression, la provocation, le prosélytisme ou la propagande, le fait de porter atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou à d'autres membres de la communauté éducative, de compromettre leur santé ou leur sécurité, de perturber le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, de troubler l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement du service public.

L'évolution des questions liées à l'Islam et au statut de la femme dans la société, les différences d'interprétation sur le statut du foulard ont amené à reprendre la réflexion sur la place de la laïcité, notamment à l'école. La loi interdit dans les écoles, les collèges et les lycées publics le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement leur appartenance religieuse. Il appartient au juge en cas de contestation de veiller à ce que l'interprétation faite de ces dispositions par le chef d'établissement soit conforme à l'esprit de la loi.

Ces principes de neutralité et de laïcité ont été fortement précisés dans leurs modalités d'application en ce qui concerne l'Ecole. Ils s'appliquent en réalité à l'ensemble des services publics. L'avis du Conseil d'Etat en date du 3 mai 2000 (Melle Marteaux) précise « *qu'il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de laïcité de l'Etat et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci* ».

Nous encourageons les responsables et agents du service public à faire vivre ces principes et ces règles dans leur environnement professionnel.

En second lieu se pose la question de la **politisation des services publics**. Par tradition, les modèles sociologiques nient à l'administration un pouvoir autonome. Au contraire, la fonction publique est présentée comme un objet au service de la société, exécutant les décisions souveraines du pouvoir politique. De fait, la Constitution de la Cinquième République indique que le gouvernement « dispose » de l'administration. Par ailleurs, l'exécutif dispose du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires.

La réalité cependant n'est pas celle d'une distinction claire entre le politique émanation du suffrage universel, décisionnaire et souverain d'un côté et une administration exécutante d'autre part. Elle est au contraire caractérisée par un continuum politico administratif dans lequel l'un influence l'autre en permanence en vue de la prise et de l'exécution des décisions. En cela, on a pu parler de politisation de l'administration et de fonctionnarisation du politique.

Ce continuum politico administratif se justifie sur un plan pratique. Le politique a besoin à la fois de conseil et de confiance. Conseil pour élaborer des politiques et des réformes réalistes et susceptibles d'être mises en œuvre avec efficacité ; confiance dans les dirigeants qui conduiront leur mise en œuvre. La plupart des pays ont ainsi mis en place au fil du temps des dispositifs permettant au pouvoir politique en place de s'appuyer sur un personnel administratif au service de la mise en œuvre des orientations gouvernementales. Le *spoils system* américain est sans doute le dispositif le plus connu et le plus spectaculaire.

En France le système se caractérise par son absence de formalisation et son manque de transparence. Ceci est un facteur de perte de confiance des citoyens dans leur administration. Tout est à construire en la matière et des règles sont à définir : la nature politique ou non de certains postes, les règles de reclassement des titulaires de ces postes « politiques » après la fin de leurs fonctions, etc. Nous estimons par ailleurs que les fonctionnaires passant à une carrière politique devraient démissionner.

➤ L'intégrité

Il s'agit d'une valeur importante dans un pays qui n'obtient pas les meilleurs scores internationaux en matière de corruption (cf classement de *Transparency International*). Les écarts observés s'inscrivent dans un contexte plus général de multiplication des intérêts dans la société, et d'une certaine perte d'autorité de l'Etat, alors que les citoyens tendent à développer un rapport consumériste aux services publics. La « moralisation » de la vie publique induite par les lois relatives au financement des partis politiques montrent pourtant qu'en ce domaine la définition de règles collectives et la mise en place de dispositifs adaptés permettent de limiter les dérives : qu'en est-il réellement dans les services publics ?

Cette valeur est au cœur du pacte qui lie les citoyens/usagers à leurs pouvoirs publics. Elle est fondatrice de la confiance indispensable des premiers à l'égard des seconds dans une véritable démocratie. Il en va de la crédibilité de tout un système politique et du sentiment d'appartenance des citoyens à ce système. La perte de confiance actuelle des citoyens y compris d'agents publics, se développe en partie en raison de l'impression, à tort ou à raison, de l'absence d'intégrité, de non-respect des règles, de désinvolture dans l'utilisation des fonds publics, d'abus de pouvoir, de scandales et de leur impunité (quand elle a lieu), ce qui dissout la citoyenneté.

Plus visible aujourd'hui en raison de la médiatisation, il est toutefois difficile d'affirmer que la corruption est plus développée que dans le passé en raison des difficultés à la mesurer. Son impact est, sans doute objectivement plus grand du fait de l'accroissement des budgets publics et de la mondialisation qui nourrit des réseaux. C'est pourquoi, les exigences de probité doivent se situer à tous les niveaux, du local à l'international.

L'intégrité se traduit notamment par le devoir d'indépendance des agents publics à l'égard des intérêts privés. La règle du non cumul entre emplois, et notamment entre emploi public et emploi privé est un des éléments susceptibles de prémunir contre le conflit d'intérêt.

A contrario, les comportements contraires à cette valeur sont susceptibles de faire l'objet de condamnations pénales.

La corruption est sanctionnée par le code pénal aux articles 433-1 et 432-11 et revêt deux formes : la corruption active et la corruption passive d'une personne investie d'une parcelle d'autorité publique, d'un arbitre ou expert dans le cadre de la décision à rendre. Elle est passive quand l'individu se laisse acheter au moyen d'offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques en vue d'accomplir un acte de sa fonction ou de s'en abstenir. Elle est active quand un individu rémunère par les mêmes moyens la complaisance d'un professionnel et fait usage d'actes d'intimidation, de moyens de pression (menaces, violence, voies de fait, manœuvre destinés par la crainte qu'ils inspirent à détourner une personne de ses devoirs).

Les textes constituent une base de référence de principes et définissent un corpus de droits et obligations dont le non-respect doit entraîner des sanctions pour garantir l'efficacité du système, mais il importe d'avoir une approche plus dynamique au-delà du respect de la légalité et de s'interroger sur les moyens de changer les pratiques pour améliorer le système et le protéger contre la corruption. En fait, chaque agent, dans le rôle qui lui est imparti, devrait intégrer tant ses obligations négatives (ne pas enfreindre les règles applicables) que ses obligations positives consistant à s'intéresser davantage à l'intérêt collectif de son travail, au respect des finances publiques, en somme injecter un peu plus d'idéalisme dans la gestion quotidienne. Cette vision n'est en fait qu'une transposition des concepts de « motivations légales et morales » dans la philosophie de Kant.

Les moyens de favoriser l'intégrité sont de plusieurs formes :

- Définir des règles précises à l'usage de tous. Traiter la corruption et la mauvaise gestion ne doit pas conduire à une attitude paranoïaque et à une vision déformée de la réalité, la mauvaise foi n'étant pas toujours à l'origine des dysfonctionnements graves. La méconnaissance des règles ou un manque de perception des implications de ses actes sont souvent générateurs de mauvaises pratiques non sous tendues par une intention incorrecte.
- Rappeler certaines obligations : le devoir d'agir en toute indépendance pour assurer l'impartialité du service public, travailler à et dans l'intérêt des usagers, agir avec honnêteté et déclarer l'absence de conflits d'intérêt entre son travail et ses intérêts privés sont quelques exemples fondamentaux. Une formalisation des règles déontologiques applicables devrait être réalisée pour chaque service public.
- Porter attention au choix des cadres. La sélection du personnel d'encadrement ne devrait pas se limiter à l'examen des performances techniques des candidats mais suivre des critères bien précis sanctionnant cette capacité à encadrer et tenant compte des expériences passées et du sens des responsabilités.
- Encourager une attitude responsable. De manière générale, la bonne gestion est liée à la présence d'un sens des responsabilités, d'une attitude plus soucieuse des résultats que des procédures stricto sensu, quitte à accepter des risques d'erreurs. La délégation des tâches, même du contrôle, est à terme porteuse de résultats mais implique une formation solide des personnels en charge de nouvelles compétences.

- Aller vers la déclaration des conflits d'intérêts. Actuellement, il n'est pas exigé des agents publics de déclarer leurs appartenances philosophiques ou politiques, ce qui dans la conception française apparaît être un corollaire de la liberté d'opinion et d'expression. La réforme récente en Italie exige, pour certains fonctionnaires, notamment une déclaration de l'appartenance à la franc maçonnerie afin de prévenir les conflits d'intérêts sensibles surtout en matière judiciaire. Cette réforme est intéressante et la question de sa transposition en France mériterait d'être posée. Cette initiative apporterait sans doute un assainissement et un regain de confiance dans les institutions accusées souvent de n'être que le jeu des réseaux divers et variés.

➤ L'efficience

L'efficience, c'est l'efficacité au meilleur coût. Il s'agit d'une valeur essentielle en raison des masses financières en jeu dans les services publics, de leur nature (ressources prélevées sur la collectivité nationale) et du poids actuel de la dette publique. Il s'agit également d'un impératif pour renforcer la confiance des citoyens dans leurs services publics.

Cette notion est explicitement définie dans la LOLF. Elle s'exprime dans la pratique par des indicateurs chiffrés construits par les administrations centrales, destinés à mesurer la « productivité » des services, c'est-à-dire le rapport entre les moyens engagés et l'activité réalisée. L'efficience participe ainsi d'une certaine objectivation de l'action publique.

Il est néanmoins difficile d'identifier systématiquement tous les coûts associés à un service d'intérêt général (à des préférences collectives). En outre tous les objectifs des politiques publiques ne peuvent être déterminés *a priori*. Si le raisonnement gestionnaire tend à progresser dans les services publics (rationalisation), de nombreuses missions de la LOLF sont encore dépourvues d'indicateurs d'efficience crédibles. Les interactions entre politiques publiques sont nombreuses et parfois trop complexes (causalité multiple) pour que l'on puisse attribuer *a posteriori* un prix à chaque service public. Par ailleurs, l'efficience doit-elle être recherchée à tout prix quand elle signifie instabilité des structures ou dilution des responsabilités ?

L'exigence d'efficience tend également à redéfinir le travail des agents des services publics. On notera par exemple la quantification du temps de travail. Par ailleurs la gestion des personnels de la fonction publique tend à s'aligner sur la gestion des ressources humaines du secteur privé : individualisation des carrières, importance de la prise d'initiative. La réforme récente de l'évaluation et de la notation en est un exemple caractéristique.

Cette rationalisation a des avantages certains (gains de productivité dans certaines activités, responsabilisation, etc.) mais aussi ses limites pour le service public (disponibilité du service, baisse de qualité de certaines prestations au profit d'autres jugées *a priori* plus « stratégiques »...).

Inciter à la maîtrise des coûts est une nécessité. Nous proposons les voies suivantes :

Réaffirmer certaines valeurs du service public

- demander à chaque administration d'élaborer un projet de service incluant l'optimisation de la gestion des moyens et en confier l'évaluation et le suivi directement au niveau du Premier ministre.
- développer la gestion par projet : celle-ci offre une meilleure identification des moyens, davantage de possibilités de suivi, d'évaluation et de mutualisation. Par ailleurs, une fois le projet terminé, les moyens ne sont plus mobilisés.
- inciter les services à la mutualisation de leurs moyens en particulier dans le cadre du développement de la contractualisation avec l'Etat. Les effets induits des mutualisations méritent cependant d'être évalués.
- développer les compétences managériales, voie privilégiée pour optimiser la gestion des moyens ; évaluer les responsables autant sur leurs qualités d'animation d'équipes que sur leur expertise technique.
- garantir l'égalité sur l'ensemble du territoire doit demeurer la pierre angulaire de toute réforme. Toutefois, les situations locales n'étant pas identiques, les moyens doivent en conséquence être adaptés aux besoins dans une logique d'équité.
- renforcer l'évaluation des politiques publiques et diffuser dans l'opinion les résultats de ces évaluations. L'évaluation doit permettre de favoriser les redéploiements de ressources et de structures par la mise en place d'un bilan coût-avantages de leur utilité, de réorienter, voire d'abandonner certaines politiques. L'évaluation des politiques publiques, souvent invoquée, est dans les faits très rarement réalisée contrairement à ce qui se passe chez nos partenaires au plan international. Or, l'amélioration du fonctionnement démocratique de la France nécessite d'aller au-delà des effets d'annonce gouvernementales et des réactions dans l'urgence aux sollicitations médiatiques. Une pédagogie est à faire en direction de l'opinion sur l'utilisation des deniers publics et des résultats atteints.

Il est également nécessaire de développer la **contractualisation**. L'efficacité et l'efficience des relations entre l'Etat et les collectivités locales, les entreprises publiques, les agences, les hôpitaux publics et la Sécurité sociale méritent d'être développées au travers du mécanisme de la contractualisation. Il doit en être de même au sein de l'Etat entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés. La contractualisation permet un regard partagé sur les objectifs et les moyens de les atteindre, des engagements réciproques, une véritable identification des responsabilités, la possibilité de récompenser les résultats atteints.

Dans ce cadre, il convient de renforcer le rôle d'impulsion et de soutien des équipes locales opérationnelles :

- en accélérant la déconcentration des responsabilités et des moyens (humains et matériels) au niveau le plus proche du terrain
- en renforçant le rôle de " prestataire de service " du niveau central à des services co-contractants
- en développant la mobilité niveau central/niveau local

Le contenu des accords contractuels doit reposer sur une analyse service public par service public, des attentes des usagers et citoyens au-delà de la mise en œuvre des orientations politiques, les enquêtes sur les attentes et le niveau de satisfaction des usagers doivent être développées largement et inspirer l'adaptation de l'offre de service des administrations.

La contractualisation doit par ailleurs faire une place privilégiée à la mise en œuvre effective du principe de continuité. Dans ce domaine, il est nécessaire d'internaliser davantage la nécessité de la continuité du service. En clair, le maintien de cette continuité devrait pouvoir se traduire par des avantages à négocier.

Enfin, en matière de prévention des conflits sociaux internes aux services publics, le principe de subsidiarité dans le dialogue entre partenaires sociaux doit être appliqué et les solutions « de terrain » d'abord être recherchées. Il est important en effet de veiller à ne pas déresponsabiliser les managers dans la gestion de leurs équipes et à laisser le dialogue social se réaliser sans ingérence extérieure. Les procédures existant ici ou là (alarme sociale, etc.) peuvent servir d'exemple mais n'ont pas vocation à être « plaquées » telles quelles ailleurs, la culture et la spécificité de chaque structure publique étant à prendre en compte.

➤ La transparence

Nous plaçons l'efficacité en regard d'une autre valeur, la « *transparence* », en raison de l'exigence démocratique de rendre compte de l'utilisation des deniers publics. Comme le proclame la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette et la durée* » (objectivation des processus de décision et contrôle démocratique).

La transparence est la capacité à pouvoir expliquer et justifier l'utilisation des moyens conformément à leur objet, voire la motivation des actes administratifs et des buts poursuivis.

La transparence de l'action publique répond à une double exigence.

En externe, les citoyens, dans une société démocratique exigent un fonctionnement démocratique de leurs services publics. La transparence en est la condition (affichage des objectifs, des coûts, des résultats, concertation avec les usagers avant la prise de décision, etc.). Certes, des Autorités Administratives Indépendantes comme la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) ont apporté des améliorations en ce domaine. De même, les progrès de la personnalisation du service ont été réels ces dernières années. Il est nécessaire de poursuivre.

En interne, la transparence répond à l'exigence de l'efficacité de l'action publique car pas d'efficacité à long terme sans transparence. Les agents des services publics ont besoin de règles claires pour bien fonctionner (conditions de recrutement, de promotion, de rémunération, concertation, etc.). Or, force est de constater, si l'on ne cite que cet exemple, que les modalités de rémunération de la fonction publique sont d'une inadmissible opacité et

ce souvent au détriment des agents eux-mêmes. Transparence, service, justice sont trois notions indissociables.

➤ *L'adaptabilité / l'innovation*

Cette valeur (adaptabilité) fait historiquement référence à la notion de mutabilité développée au XIX^{ème} siècle. Elle a été définie comme la capacité à répondre aux besoins nouveaux des usagers et anticiper leurs attentes futures. Son application est problématique puisque le changement social est difficile à appréhender, les besoins sociaux étant mouvants et complexes.

Plusieurs leviers favorisent l'adaptation des services publics aux attentes : la pression de l'utilisateur (accueil, opinion, etc.), la contrainte budgétaire (nécessité de rationaliser les modes de production du service pour gagner en productivité), la pression politique, les possibilités offertes par le progrès technique (NTIC).

Pour que l'action de ces leviers soient la plus efficace possible, nous considérons que l'accent doit être mis sur plusieurs aspects : le développement des compétences managériales en interne, le développement de la coopération et du partenariat entre administrations, la généralisation des enquêtes d'opinion auprès des usagers, la formation des agents aux technologies de l'information et aux pratiques coopératives qui sont ouvertes par celles-ci, le développement des compétences en matière de conduite de projets notamment ceux liés à la refonte des systèmes d'information.

L'adaptabilité suppose aussi dans certains cas de passer outre un certain conservatisme de l'utilisateur. Dans l'exemple de la carte vitale, il n'était pas évident au départ que les assurés sociaux acceptent cette nouvelle technologie. Le développement des compétences à conduire le débat public à tous les niveaux (du national au local) est donc également essentiel.

La question centrale devient alors celle de la capacité d'innovation des administrations. L'innovation surgit régulièrement dans les discours des responsables publics et politiques comme un impératif catégorique pour « redynamiser » une administration et des services publics souvent décrits dans les termes de la « sclérose », la « résistance au changement », le « passéisme », ou plus brutalement, d' « archaïsmes ».

Dans toute organisation, l'innovation s'inscrit dans des processus multiples dont la coordination échappe le plus souvent aux niveaux centraux. Il est donc essentiel que les acteurs locaux disposent toujours d'une autonomie, d'une initiative en marge des procédures formelles et des injonctions venant « d'en haut » et d'une capacité de proposition.

La notion de « prise de risque » étant prégnante dans les représentations de notre société, elle s'est naturellement progressivement diffusée dans la sphère administrative. La récente loi de 2004 relative à la deuxième phase de la décentralisation ne consacre-t-elle pas un « droit à l'expérimentation » pour les collectivités locales ? Les responsables revendiquent cette impérieuse nécessité d'adaptation pour des organisations encore régulées par leurs routines et leur fonctionnement « bureaucratique ». C'est notre point de vue.

L'adaptabilité, c'est aussi la souplesse dans l'affectation des moyens, notamment concernant le personnel.

Les effectifs financés sur prélèvements obligatoires ont continué de croître ces dernières années.

La démographie offre des opportunités. La fonction publique, comme l'ensemble de la société française, est marquée par un vieillissement qui va entraîner des départs en retraite massifs dans les prochaines années. Cette évolution sera plus sensible et plus rapide pour les agents publics que pour les salariés privés.

A l'horizon 2015, la moitié des salariés actuellement présents dans le secteur public auront plus de 60 ans contre un peu plus d'un tiers dans le secteur privé (malgré d'importantes différences sectorielles).

Les analyses qui ont été faites dans le cadre des travaux du Commissariat Général du Plan montrent une diversité des situations démographiques et un caractère plus ou moins brutal des évolutions en cours ou à venir. Mais au delà de cette diversité, il faut souligner que toutes fonctions publiques confondues, les difficultés les plus importantes qu'entraîneront ces départs massifs en retraite concerneront surtout les agents de catégorie A et B à partir de 2010, 2011.

Des arbitrages seront à réaliser. Les secteurs dans lesquels l'ensemble des départs ne seront pas remplacés supposent une lisibilité des objectifs de service et des politiques publiques correspondantes ainsi qu'un accompagnement organisationnel. On ne peut se contenter de restrictions budgétaires seules, c'est-à-dire sans pédagogie et sans réorientations d'activité.

Par ailleurs, dans certains autres secteurs, il faudra remplacer les sortants, mais également faire face à une croissance des besoins et cela sur un marché du travail où la fonction publique se trouvera en compétition avec le secteur privé sans disposer forcément des meilleurs atouts.

S'agissant de la FPE on sait que celle-ci a la particularité de comporter un nombre de cadres bien supérieur au secteur privé.

Dans la FPT, la proportion des cadres A n'est que de 8%, celle des catégories B de 13,6%, chiffres qui montrent que les besoins en recrutements dans ces catégories ne peuvent que croître. Cette situation va donc placer la fonction publique, au niveau du recrutement des cadres, mais aussi des catégories B, en particulier dans les filières techniques, dans un contexte difficile de concurrence avec le privé. Ces particularités devront être prises en compte.