

## PARTIE I

### Chapitre 3

# Examen des stratégies nationales

*Ce chapitre passe en revue les différentes stratégies que les pays peuvent mettre en œuvre pour relever les défis définis dans les chapitres précédents. Elle met en lumière l'importance d'une approche globale avec les organismes publics concernés et les différents niveaux de gouvernement travaillant en collaboration pour coordonner la mise en œuvre des stratégies choisies. L'examen des neuf études de cas révèle la nécessité de mener des stratégies plus proactives fondées sur : l'examen du profil démographique des effectifs de la fonction publique pour évaluer les déficits potentiels de capacité et les difficultés financières ; l'examen des problèmes de capacité à long terme que risquent de générer l'évolution de la demande de services et une latitude budgétaire plus réduite; l'examen de la marge de manœuvre résultant de l'évolution de la population active.*

## 1. Outils des politiques

Les réponses identifiées au chapitre précédent en matière de gestion du secteur public peuvent se résumer ainsi :

<b>i. Maintien des capacités</b>	
Pouvoir aux besoins de personnels par une bonne gestion prévisionnelle	Gestion prévisionnelle de la population active
Maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés	Supprimer les obstacles juridiques à la poursuite du travail
	Restreindre par la loi toute discrimination liée à l'âge dans le recrutement et la promotion
	Inciter, par des mesures financières, les travailleurs âgés à continuer à travailler
	Encourager les accords sur la flexibilité du travail
	Encourager la démarche duale (réemploi dans le secteur public après le départ à la retraite)
	Décourager les départs à la retraite anticipés
	Différer l'âge de départ à la retraite
Recrutement ciblé	Incitations spéciales aux recrutements visant à combler les déficits de qualifications clés
	Opportunités accrues d'entrée latérale dans les secteurs clés
	Moderniser la GRH pour attirer les jeunes diplômés
	Accroître le recrutement dans certains secteurs clés
Gestion de carrière	Promotions rapides pour combler les déficits clés
	Autres outils pour une meilleure gestion des carrières
	Programmes de formation ciblée/de valorisation des compétences
Mobilité	Améliorer la structure de l'emploi public
<b>ii. Maîtrise des coûts/amélioration de la productivité</b>	
Réforme des retraites	Évolution vers des régimes à cotisations définies
	Calcul des prestations
	Ajustements actuariels
	Relèvement de l'âge de départ à la retraite et de la durée de cotisation
Gains d'efficience	Réduction d'effectifs/informatisation
	Réforme des rémunérations
	Changements affectant l'organisation et la gestion
Revue fonctionnelle	Privatisation des grandes fonctions
	Sous-traitance
<b>iii. Adaptation de la fonction publique aux défis plus larges du vieillissement</b>	
	Réaffectation (budgets et personnels) en fonction des nouvelles priorités de service public
	Réforme institutionnelle
<b>iv. Contribution au maintien de la flexibilité du marché du travail au sens large</b>	
	Réforme des retraites
	Incitations à différer le départ à la retraite

Comme indiqué un peu plus tôt dans ce rapport, un outil utilisé pour atteindre un objectif peut avoir un impact négatif sur un autre objectif. Par exemple, si le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés peut avoir un impact positif sur le maintien des capacités, son incidence sur la maîtrise des coûts varie selon qu'il coûte plus ou moins cher que leur départ à la retraite. De même, les compressions d'effectifs ont un impact positif sur la maîtrise des coûts mais peuvent avoir des conséquences dramatiques pour le maintien des capacités

lorsque des cohortes importantes d'agents publics partiront en retraite. Le tableau 3.1 résume les effets de l'utilisation des différents outils sur les différents objectifs des politiques.

Alors qu'un certain nombre d'objectifs doivent être accomplis et que les conséquences de certaines mesures politiques concernant différents objectifs à atteindre sont contradictoires, il est très important que la politique adoptée face au vieillissement des agents publics soit globale et bien réfléchi. En outre, parce que les niveaux de gouvernement ou les organismes publics qui dispensent les services sociaux et ceux auxquels le vieillissement apportera une certaine marge de manœuvre en termes d'effectifs, ne sont pas nécessairement les mêmes, il est important de bien coordonner la politique du vieillissement entre les organismes gouvernementaux et les différents niveaux d'administration.

## 2. Contraintes et spécificités des différents pays

D'un pays à l'autre, l'utilisation des différents outils et leurs résultats varient en fonction de contraintes propres au pays qu'il convient de prendre en compte lorsqu'on analyse la situation des différents pays. Certains facteurs classiques de facilitation des réformes, comme le soutien politique aux réformes, la perception des crises et le

Tableau 3.1. Effets des outils sur les différents objectifs d'action

Objectifs d'action	Focalisation			
	Maitrise des coûts	Maintien des capacités	Adaptation de la structure du secteur public aux défis plus larges du vieillissement	Contribution au maintien de la flexibilité du marché du travail au sens large
<b>Gestion prévisionnelle de la population active</b>	Positif, mineur	Positif, majeur	Aucun, mais peut encourager des changements plus larges	Positif, majeur
<b>Maintien dans l'emploi des seniors</b>				
– Réforme des retraites	Positif, majeur	Légèrement positif sur le long terme	Aucun	Positif
– Autres incitations	Au mieux aucun, mais peut avoir globalement un effet négatif	Positif	Aucun	Positif
<b>Recrutement ciblé</b>	Négatif	Positif	Aucun	Négatif
<b>Gestion de carrière</b>	Positif, mineur	Positif	Aucun	Positif, mineur
<b>Mobilité</b>	Négatif, mineur	Positif	Aucun	Positif, mineur
<b>Autre réforme des retraites</b>	Positif, majeur	Aucun	Aucun	Aucun
<b>Gains d'efficience</b>	Positif	Négatif sauf à être très bien planifiée entre les secteurs	Négatif sauf à être très bien planifiée entre les secteurs	Positif
– Suppression d'effectifs	Positif	Négatif, mineur	Aucun	Négatif, mineur
– Réforme des rémunérations	Positif	Positif	Positif	Aucun
– Réformes de l'organisation et de la gestion				
<b>Revue fonctionnelle et réorganisation de l'offre de services publics</b>	Positif si elle est bien gérée	Positif si elle est bien gérée	Positif si elle est bien gérée	Aucun
<b>Réaffectation des moyens matériels et humains</b>	Aucun	Positif	Positif	Aucun
<b>Maintien de la flexibilité du marché du travail au sens large</b>	Aucun, mais peut aider à mieux planifier et à éviter les crises	Positif	Aucun	Aucun, mais peut aider à mieux planifier et à éviter les crises

Source : OCDE (GOV) conclusions des études de cas.

leadership, doivent être pris en compte. Mais, plus spécifiquement, en termes de gestion du service public, et de surcroît par rapport à la démographie, les conditions ci-après peuvent influencer la marge de manœuvre dont disposent les pays dans leur choix des réformes à entreprendre mais aussi leur capacité à opérer les ajustements nécessaires.

### **2.1. Contexte économique**

*Équilibre budgétaire et niveau d'endettement.* Certains pays sont dans une situation relativement meilleure que d'autres pour ce qui est de leur équilibre budgétaire et de leur endettement présent et futur. Cette situation peut être due à des facteurs macro-économiques généraux, à de bonnes pratiques de gestion, à des réformes opérées dans le passé qui ont eu ou qui auront un effet positif comme la réforme des retraites et les efforts de compression d'effectifs, mais aussi à leur situation démographique. Les pays dans cette situation sont mieux à même de s'attaquer à leurs problèmes de capacité que ceux qui doivent principalement concentrer leurs efforts sur une maîtrise des coûts.

*La situation sur le marché du travail au sens large.* En termes de structure du marché du travail, le taux effectif d'activité des travailleurs et des agents publics âgés (et les taux d'activité des agents publics peuvent être plus ou moins élevés que dans le reste du pays, selon le pays) et les niveaux de chômage sont des conditions de base très importantes à prendre en compte. Plus le taux de chômage sera élevé, moins l'incidence sur le marché du travail d'embauches accrues dans le secteur public sera importante. Un taux d'activité moindre des travailleurs âgés offre une source possible de compétences supplémentaires si l'on parvient à imaginer des mesures pour les inciter à une plus grande participation au marché du travail.

*Gains de productivité dans l'ensemble de l'économie.* Plus la productivité sera grande, plus la transition sera facile. Certaines politiques du vieillissement s'attaquent à la nécessité d'accroître la productivité pour réduire les effectifs mais offrent toujours le même niveau de service, en mettant l'accent sur l'administration en ligne, la formation et la gestion du savoir par exemple. Toutefois, l'accroissement de la productivité dépend, pour une large part, d'améliorations de la productivité enregistrées dans l'ensemble de l'économie ; or, ces gains de productivité sont difficiles à mesurer. En tout état de cause, comme l'indiquait un rapport préliminaire de l'OCDE mentionné un peu plus haut, une augmentation de la productivité publique de 0.5 à 0.75 % par an entre 2005 et 2030 (en plus des augmentations actuelles de la productivité moyenne que l'on peut supposer se situer entre 0 et 1.5 % par an) sera nécessaire pour maintenir les niveaux de service actuels<sup>1</sup>.

### **2.2. Structure du secteur public**

*La coordination des politiques entre les différents niveaux de gouvernement, en particulier dans les systèmes fédéraux et les systèmes administratifs fortement décentralisés.* La coordination des politiques du vieillissement est probablement beaucoup plus difficile dans la plupart des pays où la gestion des ressources humaines est largement déléguée aux différents niveaux de gouvernement (pour les pays à centralisation administrative), ou totalement autonome (pour les pays fédéraux) aux différents niveaux de l'administration. Selon le niveau de coordination des politiques des secteurs sociaux, et selon la capacité à coordonner les pratiques de gestion des ressources humaines, la politique du vieillissement pour le secteur public peut être plus ou moins cohérente.

*Rigidités de la GRH du secteur public.* La flexibilité de la gestion des ressources humaines varie grandement d'un pays à l'autre en fonction de facteurs culturels, de la portée des

réformes passées, du soutien politique aux réformes et de caractéristiques systémiques (les systèmes fondés sur le poste sont, par nature, plus flexibles dans leur gestion des individus)<sup>2</sup>.

*Budgétisation.* Les réformes budgétaires, comme l'utilisation d'une budgétisation pluriannuelle et d'une comptabilité sur la base des droits constatés, devraient permettre une meilleure planification de la réaffectation et de mieux concevoir les structures pour mettre en œuvre les réformes liées au problème du vieillissement.

### 3. Les pays ont-ils des stratégies proactives globales du vieillissement ?

Un vieillissement démographique et un vieillissement des agents publics requièrent la mise en œuvre de stratégies holistes englobant une meilleure gestion prévisionnelle de l'offre de services et de la population active entre les sous-secteurs et entre les niveaux de gouvernement, une réaffectation des ressources et un accroissement de la productivité. Ces stratégies doivent être également proactives pour limiter les coûts d'ajustements et profiter de l'occasion unique que constituent les départs massifs d'agents publics, lesquels se produiront (dans la plupart des cas) avant les départs en grand nombre sur le marché du travail au sens large.

La plupart des gouvernements des pays étudiés ici semblent bien conscients des défis du vieillissement et de la nécessité, à tout le moins, de maintenir la capacité du service public face aux départs à grande échelle d'agents. Nombre d'entre eux ont des stratégies impliquant tous les niveaux de gouvernement et des stratégies coordonnées par un ministère central, même lorsque la délégation de service public est importante et que la plupart des services sociaux sont dispensés au niveau des administrations infranationales.

L'Australie, la Finlande, le Danemark et l'Allemagne ont des stratégies de secteur public relativement plus globales qui sont liées à des réformes impliquant l'ensemble des niveaux de gouvernement.

- En Australie, l'APSC (*Australian Public Service Commission*) joue un rôle actif dans le partage d'expériences entre organismes de l'État sur la gestion prévisionnelle de la population active et autres problèmes liés au vieillissement. Très axées sur le maintien des capacités, les politiques du vieillissement sont générales mais une inquiétude subsiste quant à la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de gouvernement et la capacité de gérer la réaffectation des moyens matériels et humains.
- Au Danemark, l'autorité responsable du personnel de l'État est en charge de la politique du vieillissement qui est gouvernée par le nouveau programme politique lancé en février 2005 et intitulé *Nouveaux objectifs – plateforme de gouvernement*. La politique du vieillissement traite à la fois des ajustements de la population active et de la réaffectation des ressources mais aussi de l'adoption d'une politique plus globale de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés et d'accroissement de la productivité. Toutefois, au niveau de la mise en œuvre, la gestion prévisionnelle de la population active et le juste équilibre entre les compressions d'effectifs et le maintien des capacités sont des sujets de préoccupation, de même que les mesures effectivement prises pour améliorer la productivité.
- La Finlande commence à mettre en œuvre son premier programme vieillissement intitulé *Productivité pour le secteur public 2005-2015*. Ce programme, axé sur l'augmentation de la productivité dans le secteur public, s'inscrit dans une stratégie du

vieillessement dans l'ensemble de l'économie qui a été approuvée par le gouvernement<sup>3</sup>. La stratégie proposée vise à accroître la cohérence des politiques publiques du vieillissement en réformant la politique du chômage, la politique fiscale, en augmentant la productivité et en améliorant la compétitivité.

- En Allemagne, la politique du vieillissement dans le secteur public est liée à la stratégie cautionnée par l'administration fédérale qui associe une politique durable de la famille (aide financière et développement des structures d'accueil des enfants) à une politique de vieillissement actif (encourager l'utilisation du savoir fondé sur l'expérience). Dans ce cadre, l'administration fédérale a élaboré une stratégie mobilisant l'ensemble des administrations infranationales qui se concentre sur les retraites et la valorisation du potentiel des seniors. Si la stratégie du vieillissement pour le secteur public s'inscrit dans une stratégie plus large du vieillissement dans l'ensemble de l'économie, sa focalisation reste particulièrement limitée et des inquiétudes subsistent quant à la gestion prévisionnelle de la population active et la réaffectation des ressources, la coordination des politiques du vieillissement entre les différents niveaux de gouvernement, le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés et la viabilité du régime des pensions de retraites.

Les Pays-Bas et la France n'ont pas de stratégies explicites de vieillissement au niveau de l'ensemble de l'économie mais leurs stratégies de vieillissement du secteur public se focalisent sur quelques problèmes structurels :

- Aux Pays-Bas, la pierre d'angle du projet intitulé *Gouverner différemment* est la redéfinition des relations avec le secteur privé dans l'offre de services et le maintien de la flexibilité du marché du travail au sens large. Les discussions se concentrent principalement sur les secteurs de la santé et de l'éducation. Si les questions de maîtrise des coûts et de capacité du secteur de la santé semblent bien traitées, le manque de focalisation sur le maintien des capacités du secteur public demeure préoccupant.
- En France, les stratégies se focalisent sur le développement d'un programme existant, intitulé *Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences* (GPEEC) (voir encadré 2.4), qui aide les ministères à prévoir leurs besoins futurs en effectifs et compétences, le nombre des départs à la retraite, etc., et à établir à partir de ces prévisions des estimations budgétaires des besoins futurs en matière d'emploi. Si le gouvernement semble avoir mis fortement l'accent sur la gestion prévisionnelle de la population active et le maintien des capacités, la viabilité financière globale du système et les pressions exercées sur le marché du travail au sens large demeurent des sujets de préoccupation.

Le gouvernement italien reconnaît que jusqu'à une époque très récente le déclin démographique n'a pas été une véritable priorité d'action des précédents gouvernements<sup>4</sup>. Si le gouvernement a lancé un programme d'action essentiel sur les nouvelles demandes sociales axées sur la prise en charge des personnes âgées, il n'a pas de stratégie spécifique du vieillissement du secteur public. Si certaines mesures prises dans le cadre de la réforme des retraites visent à maîtriser les coûts, le reste de la politique du vieillissement demeure limité.

Le gouvernement irlandais, qui sera confronté aux défis du vieillissement à beaucoup plus long terme que les autres pays étudiés, n'a pas non plus de politique du vieillissement dans l'ensemble du secteur public. Hormis quelques éléments de réforme des retraites, une grande partie de la stratégie reste à élaborer.

Le gouvernement portugais n'a pas de politique spécifique du vieillissement pour l'emploi dans le secteur public. Il travaille actuellement à la mise en œuvre d'un ensemble de mesures associant le gel des recrutements, la réforme des retraites et une réforme repoussant l'âge de départ à la retraite. Des inquiétudes subsistent concernant la capacité du gouvernement à améliorer la gestion prévisionnelle de la population active, la viabilité du régime des retraites, la cohérence de la stratégie du vieillissement dans le secteur public pour faire face aux nouveaux défis qu'impliquent une société vieillissante, mais aussi le maintien des capacités.

Globalement, seuls la Finlande, le Danemark et l'Allemagne ont des politiques du vieillissement qui s'inscrivent dans une stratégie du marché du travail au sens large pour relever les défis du vieillissement de la société dans son ensemble. Certaines politiques sont plutôt plus globales (Danemark, Finlande), tandis que d'autres sont plus étroitement focalisées sur certains aspects (maîtrise des coûts dans la plupart des pays, gestion prévisionnelle de la population active et réaffectation en France, et productivité et maintien de la flexibilité du marché du travail au sens large aux Pays-Bas).

Mais, à quelques exceptions près, ces stratégies impliquant l'ensemble des administrations centrales et déconcentrées (nationales et infranationales) semblent relativement plus axées sur une maîtrise des coûts et une meilleure utilisation des outils de gestion pour accroître la productivité que sur d'autres objectifs. Leur but implicite est le maintien du *statu quo* en termes de capacité. Rien ou presque dans ces stratégies ne semble être conçu pour profiter de l'occasion pour opérer des changements structurels, repenser l'offre de services publics et réaffecter les ressources entre les secteurs de manière à offrir un éventail différent de services à une population vieillissante.

Les liens en termes d'action entre un vieillissement du marché du travail et un vieillissement du secteur public ou surtout entre les nouvelles demandes de service public d'une société vieillissante et la stratégie de vieillissement du secteur public, sont rarement établis.

Globalement, à part l'Irlande et les Pays-Bas qui, à court terme ne seront confrontés qu'à un défi démographique limité, il ne semble guère exister de lien entre, d'une part, la situation du vieillissement et les facteurs contraignants qui en résultent et, d'autre part, la nature de la politique du vieillissement.

Tableau 3.2. **Comparaison des politiques du vieillissement du secteur public**

Pays	Défi du vieillissement et calendrier	Priorités déclarées du pays	Actions/mise en œuvre	Sujets de préoccupation
<b>Allemagne (administration fédérale uniquement)</b>	Majeur Immédiat	Réactives Portée limitée  ---  - Réactives sur la maîtrise des coûts - Proactives sur la gestion des travailleurs âgés	- Maîtrise des coûts principalement <i>via</i> la réforme des retraites  - Formation des travailleurs âgés	- Coordination des politiques de vieillissement entre les niveaux de gouvernement - Réaffectation des effectifs et gestion prévisionnelle de la population active - Nécessité d'une nouvelle réforme des retraites - Maintien dans l'emploi des travailleurs âgés
<b>Australie (administration fédérale uniquement)</b>	Élevé Imminent	Proactives  Portée limitée  ---  Essentiellement maintien des capacités (les coûts semblent maîtrisés)	- Accent mis sur une plus grande attractivité et le maintien dans l'emploi des travailleurs <i>via</i> des outils de gestion et une valorisation du personnel  - Maîtrise des coûts par l'adoption d'un régime de retraite entièrement capitalisé à cotisations définies	- Coordination des politiques du vieillissement entre les niveaux de gouvernement - Réaffectation des moyens entre les secteurs et les gouvernements infranationaux - Rareté des mesures visant à inciter les travailleurs âgés à demeurer dans le secteur public - Focalisation limitée sur un accroissement de la productivité - Examens limités du marché du travail - Gestion prévisionnelle de la population active limitée
<b>Danemark</b>	Modéré  Imminent	Proactive  Englobant de nombreux aspects Bien équilibrée  ---  Maintien des capacités Maîtrise des coûts Changements institutionnels et réaffectation	- Mix d'incitations positives et de désincitations visant à maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés  - Accent mis sur une plus grande attractivité de l'employeur public  - Mobilité, valorisation du personnel et gestion du savoir sont au cœur de la stratégie du vieillissement - Maîtrise des coûts mais peu de lien avec le vieillissement - Changement institutionnel majeur et réaffectation des ressources en cours entre les niveaux de gouvernement	- Viabilité financière du régime de retraites  - Équilibre mal défini entre la compression des effectifs et le maintien des capacités - Focalisation limitée sur un accroissement de la productivité  - Examens limités du marché du travail - Gestion prévisionnelle de la population active limitée
<b>Finlande</b>	Très élevé  Immédiat	Proactives Ambitieuses  Marché du travail  ---  Forte focalisation sur un accroissement de la productivité Le seul pays ayant un programme pour le secteur public qui s'inscrit pleinement dans un programme plus vaste du marché du travail visant à améliorer la capacité et la productivité	- Maîtrise des coûts <i>via</i> l'accent mis sur la réforme des retraites et les réductions d'effectifs - Amélioration de la productivité <i>via</i> des mesures d'efficience - Mesures au niveau du marché du travail pour améliorer la productivité et la capacité des travailleurs âgés à travailler  - Forte focalisation sur la décentralisation institutionnelle et la réorganisation de l'offre de certains services ainsi que sur la réaffectation des ressources	Viabilité du régime de retraites



Tableau 3.2. **Comparaison des politiques du vieillissement du secteur public**  
(suite)

Pays	Défi du vieillissement et calendrier	Priorités déclarées du pays	Actions/mise en œuvre	Sujets de préoccupation
<b>France</b>	Majeur	Réactives	– Accent mis fortement sur la gestion prévisionnelle de la population active	– Maîtrise des coûts : retraites et taux de remplacement
	Immédiat	Portée limitée	– Maîtrise des coûts <i>via</i> la réforme des retraites	– Marge de manœuvre insuffisante pour la gestion prévisionnelle de la population active du fait d'un taux de remplacement élevé
		---- – Maîtrise des coûts – Maintien des capacités	– Capacité : accent mis sur les TIC, la formation, la mobilité	– Maintien dans l'emploi des travailleurs âgés – La pression exercée sur le marché du travail au sens large pourrait être considérable – Changements plus larges pour accroître la productivité
<b>Irlande</b>	Majeur	Proactives	– Réforme des retraites	– L'essentiel de la politique du vieillissement reste à élaborer
	À plus long terme (2020+) Fonction publique relativement moins affectée que dans d'autres pays	Portée limitée ---- – Maîtrise des coûts (réforme des retraites) – Réflexion en cours sur l'effet d'une élaboration d'une stratégie plus proactive du vieillissement, sur le maintien des capacités et la réaffectation des ressources		
<b>Italie</b>	Majeur	Réactives	– Réforme des retraites et quelques réductions d'effectifs	– Cohérence des outils pour le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés
	Imminent	Portée très limitée ---- – Maîtrise des coûts	– Autres changements managériaux majeurs mais n'ayant guère de lien avec le vieillissement	– Cohérence des compressions d'effectifs avec la stratégie globale du vieillissement et problèmes de capacité à venir
<b>Pays-Bas</b>	Modéré	Réactives	– Réforme en profondeur des retraites et compressions d'effectifs	– Gestion prévisionnelle de la population active
	Imminent	Portée limitée ---- Maîtrise des coûts – Maintien de la flexibilité du marché du travail au sens large – Capacité maintenue dans les secteurs de santé et d'éducation	– Capacité dans le secteur de la santé	– Maintien des capacités – Viabilité du régime de retraites – Stratégie de productivité – Cohérence de la stratégie du vieillissement avec d'autres changements de gestion
<b>Portugal</b>	Majeur	Réactives	Réforme des retraites	
	Imminent	Portée très limitée ---- – Quelques réductions de coûts – Un certain maintien des capacités	Une certaine amélioration de la formation et du savoir Réduction passive d'effectifs	

Source : Études de cas nationales.

### Notes

1. Voir « The Labour Market Impact of Rapid Ageing of Government Employees : Some Illustrative Scenarios », *Document de travail du Département des Affaires Économiques n°441*, OCDE (2005).
2. Voir le « Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines : Brève rétrospective et programme d'action », OCDE (2005), GOV/PGC/GRH(2005)3.
3. « Finland for People of All Ages : Government Report on the Future : Demographic Trends, Population Policy and Preparations for Changes in the Age Structure ».
4. « White Paper on the Welfare State. Proposals for a Dynamic and Solidary Society », Ministère italien du Travail et des Politiques sociales, février 2003. Mentionné dans « Vieillesse et le secteur public en Italie ».

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	11
<i>Partie I</i>	
<b>Rapport de synthèse</b>	
<b>Chapitre 1. Le défi du vieillissement</b> .....	17
1. Le vieillissement des agents publics dans le contexte du vieillissement démographique .....	18
2. Défis et opportunités du vieillissement pour la gestion des services publics .....	23
Notes .....	27
Annexe 1.A1. Notes pour les graphiques 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 et 1.6 .....	28
<b>Chapitre 2. Actions nationales</b> .....	31
1. Comment les pays gèrent-ils la maîtrise des coûts et la nécessité d'accroître la productivité dans le secteur public ? .....	32
2. Comment les pays gèrent-ils la nécessité de maintien des capacités ? .....	38
3. Comment les pays gèrent-ils la nécessité de réaffecter les ressources en fonction des nouvelles priorités ? .....	42
4. Comment les pays gèrent-ils leur secteur public pour que les départs n'entraînent pas des embauches futures entraînant l'apparition de tensions sur le marché du travail au sens large ? .....	42
Notes .....	43
<b>Chapitre 3. Examen des stratégies nationales</b> .....	45
1. Outils des politiques .....	46
2. Contraintes et spécificités des différents pays .....	47
3. Les pays ont-ils des stratégies proactives globales du vieillissement ? .....	49
Notes .....	54
<b>Chapitre 4. Vers des actions et des stratégies publiques durables du vieillissement</b> .....	55
Bibliographie .....	60
Annexe 4.A1. Fiches factuelles par pays : composantes de la stratégie .....	63
<i>Partie II</i>	
<b>Études de cas</b>	
<b>Chapitre 5. Vieillissement et le service public en Allemagne</b> .....	85
Résumé .....	86
1. Vieillissement : Faits, chiffres et prévisions .....	87
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement : Stratégies et actions gouvernementales .....	93
3. Impact prévu des mesures gouvernementales .....	100
4. Conclusion .....	102
Notes .....	103

<b>Chapitre 6. Vieillessement et le service public en Australie</b> .....	105
Résumé .....	106
1. Vieillessement : Faits, chiffres et prévisions .....	107
2. Adapter le service public australien aux défis du vieillessement : Stratégies et actions gouvernementales .....	113
3. Impact des mesures gouvernementales .....	123
4. Conclusion .....	125
Notes .....	126
<b>Chapitre 7. Vieillessement et le service public au Danemark</b> .....	129
Résumé .....	130
1. Vieillessement : Faits, chiffres et prévisions .....	130
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillessement : Stratégies et actions gouvernementales .....	136
3. Impact des mesures gouvernementales .....	146
4. Conclusion .....	149
Notes .....	149
<b>Chapitre 8. Vieillessement et le service public en Finlande</b> .....	151
Résumé .....	152
1. Vieillessement : Faits, chiffres et prévisions .....	153
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillessement : Stratégies et actions gouvernementales .....	159
3. Impact des mesures gouvernementales .....	165
4. Conclusion .....	169
Notes .....	169
<b>Chapitre 9. Vieillessement et le service public en France</b> .....	173
Résumé .....	174
1. Vieillessement : Faits, chiffres et prévisions .....	175
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillessement : Stratégies et actions gouvernementales .....	182
3. Impact prévu des mesures gouvernementales .....	193
4. Conclusion .....	197
Notes .....	197
<b>Chapitre 10. Vieillessement et le service public en Irlande</b> .....	199
Résumé .....	200
1. Vieillessement : Faits, chiffres et prévisions .....	200
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillessement : Stratégies et actions gouvernementales .....	206
3. Impact des mesures gouvernementales .....	213
4. Conclusion .....	215
Notes .....	216
Annexe 10.A1. Les régimes de pension du service public – résumé des modifications apportées à l'âge de la retraite et aux conditions de départ à la retraite applicables aux nouvelles recrues du service public .....	217
Annexe 10.A2. Programme de décentralisation (décembre 2003) .....	218
Annexe 10.A3. Temps forts de la planification des effectifs dans le secteur de la santé .....	220
<b>Chapitre 11. Vieillessement et le service public en Italie</b> .....	223
Résumé .....	224
1. Vieillessement : Faits, chiffres et prévisions .....	225

2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement .....	228
3. Impact des mesures gouvernementales .....	235
4. Conclusion .....	237
Notes .....	238
<b>Chapitre 12. Vieillessement et le service public aux Pays-Bas .....</b>	<b>241</b>
Résumé .....	242
1. Vieillessement : Faits, chiffres et prévisions .....	242
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement : Stratégies et actions gouvernementales .....	245
3. Impact des mesures gouvernementales .....	253
4. Conclusion .....	257
Notes .....	257
<b>Chapitre 13. Vieillessement et le service public au Portugal .....</b>	<b>259</b>
Résumé .....	260
1. Vieillessement : Faits, chiffres et données .....	261
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement : Stratégies et actions gouvernementales .....	269
3. Impact de la stratégie du vieillissement et des réformes gouvernementales .....	277
4. Conclusion .....	281
Notes .....	281

• • •

### Liste des encadrés

2.1. Tour d'horizon de la réforme des retraites dans une sélection de pays membres de l'OCDE .....	33
2.2. Finlande : Le Programme Productivité et la Décision relative aux plafonds de dépenses de l'administration centrale .....	37
2.3. Programme Attractivité au Danemark .....	38
2.4. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) en France .....	41

### Liste des tableaux

1.1. Évolution du rapport de dépendance économique des personnes âgées et des taux d'activité des travailleurs âgés .....	19
1.2. Coûts salariaux et ampleur des départs dans l'administration .....	24
1.3. Vieillessement et départs observés au sein des niveaux de direction et des fonctions d'encadrement .....	26
1.4. Défis du vieillissement et des départs dans les secteurs de la santé et de l'éducation : France, Irlande et Pays-Bas .....	26
3.1. Effets des outils sur les différents objectifs d'action .....	47
3.2. Comparaison des politiques du vieillissement du secteur public .....	52
4.1. Enseignements des études de cas : Focalisation des politiques, conditions préalables, risques et meilleur résultat possible .....	57
5.1. Structure par âge des personnes employées par le gouvernement fédéral au 30 Juin 2003 (%) .....	90
5.2. Structure par âge des personnes employées par les Länder au 30 Juin 2003 (%) .....	90
5.3. Structure par âge des personnes employées par les communes au 30 Juin 2003 (%) .....	91
6.1. Population australienne pour une sélection de tranches d'âges .....	107
6.2. Projections de la population australienne pour une sélection de tranches d'âges (millions de personnes) .....	108
6.3. Agents en activité – proportion par âge .....	110
7.1. Structure par âge dans le secteur de l'État danois (secteur de l'État, employés des agences inclus) .....	133
7.2. Nombre d'employés dont l'âge statutaire de départ à la retraite est inférieur .....	140

8.1. Âge du personnel dans les différents sous-secteurs en 2004 .....	158
9.1. Structure par âge de la population française .....	175
9.2. Distribution des agents de la fonction publique d'État par ministère, âge et sexe, au 31 décembre 2003 .....	181
9.3. Prévisions des coûts des pensions .....	185
9.4. Incidence financière des diverses mesures de la réforme des retraites de 2003 (Horizon : 2020) .....	194
10.1. Nombre d'employés dans le service public, par secteur .....	204
10.2. Dépenses prévisionnelles de pensions du service public (en millions d'euros à prix constant 2004) .....	208
11.1. Structure des âges de la population (%) .....	225
11.2. Prévisions de la population totale .....	225
11.3. Structure des âges de la population (%) – 1990-2050 .....	225
11.4. Nombre et âge moyen des gestionnaires publics appartenant aux administrations (ministères) d'État, par niveau en 2006 .....	228
11.5. Charges de retraite (prix de 2000, millions d'euros) .....	230
11.6. Nombre de pensions (en milliers) .....	230
11.7. Salariés sous contrat à durée indéterminée .....	231
11.8. Taux de recrutement et de départ dans le service public italien .....	232
11.9. Travailleurs par type de contrat .....	232
11.10. Dépenses publiques au titre des retraites, en % du PIB .....	235
12.1. Comparaison du service public (subdivisé en sous-secteurs), des soins publics de santé et du secteur privé .....	244
13.1. Personnes travaillant pour des institutions privées .....	263
13.2. Total des dépenses de santé de l'ADSE (en euros) .....	264
13.3. Moyenne d'âge des effectifs de la santé .....	268
13.4. Secteur public .....	269
13.5. Charge au titre des retraites de la CGA (% du PIB) .....	277
13.6. Nombre de retraités et de pensionnés de la CGA (2005 = 1.00) .....	278

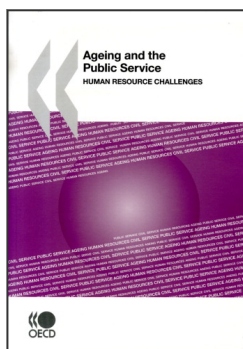
### Liste des graphiques

1.1. Vieillesse démographique dans les pays membres de l'OCDE (% de la population âgée de 65 ans et plus) .....	18
1.2. Proportion de travailleurs de plus de 50 ans dans l'administration centrale/fédérale, en 1995 et en 2005 .....	20
1.3. Proportion de travailleurs de plus de 50 ans dans l'administration centrale/fédérale, proportion des plus de 50 ans dans la population active totale en 2005 .....	20
1.4. Proportion de travailleurs de plus de 50 ans dans les administrations infranationales, en 1995 et 2005 .....	21
1.5. Proportion de travailleurs de plus de 50 ans dans les administrations infranationales et dans l'ensemble de la population active, en 2005 .....	21
1.6. Proportion de travailleurs au niveau national/fédéral entre 40 et 50 ans et plus de 50 ans .....	21
1.7. Schéma montrant la courbe des âges de la population active dans le secteur public et le secteur privé .....	22
1.8. Prévisions de départ pour cause de vieillissement au niveau de l'administration centrale .....	22
5.1. Structure par âge de la population allemande en 2003 (% du total) .....	87
5.2. Rapports de dépendance démographique dans les pays de l'OCDE, 2000-2050 .....	88
5.3. Prévisions de départs massifs et augmentation de la proportion de travailleurs âgés..	92
6.1. Projections de l'évolution des rapports de dépendance 2000-2050 (%) .....	109
6.2. Profil d'âge des agents de l'APS en activité et de la population active (2005) .....	110
6.3. Personnel en activité – Profil d'âge .....	111
6.4. Projection du profil d'âge en 2012 et profil d'âge observé en 2002 .....	112
6.5. Agents de l'APS (1990-2005) .....	117
6.6. Taux de démissions/départs à la retraite pour une sélection d'âges .....	124
7.1. Part des groupes d'âge dans la population totale .....	131

7.2. Évolution prévisionnelle des taux de dépendance dans les pays membres de l'OCDE, 2000-2050 .....	131
7.3. La structure par âge dans le secteur de l'État danois au cours des dix dernières années .....	133
7.4. Nombre de fonctionnaires en activité .....	134
7.5. Répartition par âge dans le secteur de l'État danois : 2001 (observé) et 2011 (prévision principale) .....	134
7.6. Pourcentage des employés âgés de plus de 54 ans, par ministère .....	135
7.7. Répartition par âge en fonction des secteurs (%), 2001 .....	136
7.8. Bénéficiaires d'une pension et dépenses nettes jusqu'en 2050 .....	138
7.9. Variation relative du nombre des employés (en % du total pour chaque ministère), 1999-2003 .....	140
7.10. Répartition par âge en fonction des tranches salariales .....	142
7.11. Les principaux facteurs entrant dans la décision de rester dans le monde du travail ou de le quitter (en %) .....	144
7.12. Départs prévisionnels du service public attribuables au vieillissement et proportion prévisionnelle des travailleurs âgés en fonction des effets produits par les réformes en cours (secteur de l'État) .....	148
8.1. Tendances démographiques en Finlande de 1950 à 2040... .....	153
8.2. Rapport de dépendance démographique, 2000-2050 (%) .....	154
8.3. Âge moyen dans la fonction publique d'État et dans la population active employée totale .....	157
8.4. Attrition cumulative .....	157
8.5. Départs prévus dans le secteur public en raison du vieillissement et proportion prévue de salariés âgés selon la réalisation des réformes déjà mises en place, Finlande, personnel de l'État .....	166
9.1. Rapport de dépendance démographique, 2000-2050 (%) .....	176
9.2. Évolution de la structure par âge des salariés des secteurs public et privé .....	177
9.3. Évolution de la structure par âge des salariés des trois fonctions publiques .....	180
9.4. Agents de la fonction publique d'État par catégorie et âge, au 31 décembre 2003 ..	181
9.5. Pyramide des âges des enseignants de la fonction publique d'État, au 31 décembre 2002 .....	182
9.6. Régime civil/militaire : projections démographiques .....	185
9.7. Départs prévus dans le secteur public en raison du vieillissement et proportion prévue de travailleurs âgés selon la réalisation des réformes déjà mises en place, France, gouvernement central .....	195
10.1. Évolution de la structure par âge de la population totale 1991-2006 .....	201
10.2. Parts prévisionnelles dans le total de la population, par groupe d'âge .....	202
10.3. Évolutions projetées des taux de dépendance, 2000-2050 (%) .....	203
10.4. Groupes d'âge dans la population active totale (2006) .....	204
10.5. Les groupes d'âge dans la fonction publique .....	204
10.6. Part prévisionnelle des travailleurs âgés dans la fonction publique .....	205
10.7. Nombre d'actifs par retraité .....	207
10.8. Départs prévisionnels attribuables au vieillissement et proportion prévisionnelle des travailleurs âgés .....	214
11.1. Rapport démographique et rapport de dépendance économique 2000-2050 (%) ....	226
11.2. Âge moyen du personnel public par domaine spécifique du secteur public – 2004	228
12.1. Rapports de dépendance démographique, 2000-2050 (%) .....	243
12.2. Taux de remplacement, 2003 et 2013 .....	251
13.1. Évolution de la population totale par âge .....	262
13.2. Indice de vieillissement de la population .....	262
13.3. Estimations du rapport de dépendance économique des seniors au Portugal, 2000-2050 (% des plus de 65 ans par rapport au groupe d'âge 20-64 ans) .....	263
13.4. L'emploi dans l'administration publique par groupe d'âge et sexe (1999) .....	265
13.5. L'emploi dans l'administration centrale par groupe d'âge et sexe (2005) .....	265
13.6. Population par âge dans l'administration centrale et l'administration locale .....	266
13.7. Prévisions de l'OCDE relatives aux départs en grand nombre et proportion de travailleurs âgés dans le secteur public .....	266
13.8. Âge moyen dans l'administration centrale par organisation (2005) .....	267
13.9. Nombre total de pensionnés et de retraités .....	270

13.10. Dépenses de personnel en % du PIB .....	272
13.11. Départs prévus dans la fonction publique du fait du vieillissement et proportion prévue de travailleurs âgés selon le degré de réalisation des réformes déjà mises en œuvre (Portugal, administration centrale) .....	279
13.12. Départs prévus dans la fonction publique du fait du vieillissement et proportion prévue de travailleurs âgés selon le degré de réalisation des réformes déjà mises en œuvre (Portugal, administration locale) .....	279





Extrait de :  
**Ageing and the Public Service**  
Human Resource Challenges

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264029712-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2007), « Examen des stratégies nationales », dans *Ageing and the Public Service : Human Resource Challenges*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264029736-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).