ISBN 978-92-64-02972-9
Vieillissement et service public :
Le défi des ressources humaines
© OCDE 2007

Résumé

Le vieillissement démographique crée des pressions immédiates visant à modifier les modes de prestation de service et de gestion des ressources humaines. Pour examiner les stratégies à mettre en œuvre en vue de s'attaquer à ces problèmes urgents, ce projet de recherche s'est servi de plusieurs éléments, notamment d'un examen de la documentation existante en la matière, de recherches préliminaires évaluant la portée du projet dans tous les pays membres de l'OCDE et d'une analyse des données de la dernière Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines dans l'administration. Ce projet de recherche a permis, plus particulièrement, d'établir une photographie actuelle des actions et les politiques du vieillissement dans neuf pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal. L'éventail des pays étudiés dans ce rapport donne à penser que ses conclusions sont révélatrices des grandes tendances de l'OCDE.

Dans ce rapport, la recherche et l'information sont divisées en quatre chapitres principaux.

Le premier chapitre du rapport examine les problèmes immédiats posés par le vieillissement de la population et le vieillissement de la population active. La forte progression du rapport inactifs âgés/actifs a entraîné l'émergence de deux grands défis. Le premier est la nécessité d'une réaffectation des ressources entre les différents secteurs et institutions du fait d'une demande accrue d'effectifs supplémentaires dans les secteurs sociaux. Les projections de l'OCDE pour les 19 pays pour lesquels des informations sont disponibles prévoient une progression moyenne des dépenses de santé et de soins de longue durée de 3 à 3.5 points de PIB sur la période 2000-2050[1]. Le deuxième est la nécessité d'accroître la productivité en raison des pressions budgétaires créées par une population vieillissante. Cela conduit inévitablement à repenser la division du travail entre secteur public et secteur privé en termes d'offre sociale, dans les secteurs sociaux, ce qui n'est pas sans conséquences pour le statut du personnel travaillant dans ces secteurs ainsi qu'à développer les stratégies pour réduire les coûts.

Le rapport identifie également des défis spécifiques à l'intérieur du service public dont les effectifs vieillissent encore plus vite que le reste de la société et que le marché du travail au sens large. Mais ces problèmes offrent également des opportunités pour la gestion du service public. En effet, un service public vieillissant alourdit la charge budgétaire tout en restreignant la capacité immédiate à répondre aux nouveaux défis du vieillissement. Mais, sur le long terme, il représente également une opportunité stratégique de réduire les effectifs du secteur public, lorsque nécessaire, et de procéder à des changements structurels en matière d'emploi, notamment dans le sens d'une plus grande flexibilité. Le service public devra également opérer des réajustements majeurs et réaffecter les ressources pour répondre à l'accroissement des besoins des personnes âgées en services

sociaux et soins de longue durée. Enfin, compte tenu de la très forte proportion d'agents publics qui vont partir à la retraite sur une période relativement courte, le maintien des capacités de la fonction publique à offrir le même niveau et la même qualité de services publics reste un problème complexe, en particulier si l'on ne veut pas que le marché du travail au sens large soit affecté par de nouvelles embauches massives dans le secteur public.

Le deuxième chapitre du rapport est une photographie des politiques des neuf pays examinés en matière de gestion des ressources humaines. Elle analyse un certain nombre d'activités et de questions de fond dans les domaines suivants :

- En premier lieu, elle analyse la manière dont les pays s'attaquent au problème de la maitrîse des coûts et de la nécessité d'accroître la productivité du service public. Elle le fait essentiellement en se focalisant sur la viabilité financière des régimes de pensions de retraite et, dans certains cas, en comprimant les effectifs. Les pays membres de l'OCDE se sont, dans une large mesure, attachés à aligner les droits et les prestations des agents publics sur ceux des salariés du privé en réduisant les prestations, en maintenant les travailleurs âgés plus longtemps dans l'emploi et en passant de régimes à prestations définies à des régimes à cotisations définies. On considère globalement que, dans la plupart des pays, la maitrîse des coûts et les compressions d'effectifs sont indispensables à des augmentations statiques de la productivité[2]. Certains pays mettent l'accent sur des augmentations de production grâce à une meilleure gestion des connaissances, des réformes de la gestion du secteur public et, bien entendu, un investissement dans les nouvelles technologies.
- Parallèlement, les pays s'attaquent à la nécessité de maintenir leur capacité. Le rapport estime qu'ils doivent le faire par le biais de nouveaux recrutements massifs et d'une réaffectation des effectifs mais aussi de mesures ciblées pour répondre à des besoins particuliers de capacité aux niveaux de direction. Certains pays le font par le biais de stratégies proactives de recrutement, d'un recul de l'âge de départ à la retraite et d'incitations à travailler plus longtemps. Malheureusement, la gestion prévisionnelle des effectifs des différents secteurs demeure le point faible de la plupart des stratégies du vieillissement. La plupart des pays ne mettent guère l'accent sur la nécessité d'opérer des changements dans les effectifs des différents secteurs ou des différents niveaux de gouvernement.
- Le troisième défi stratégique en matière de la gestion des ressources humaines concerne la manière dont les pays gèrent la nécessité de réaffecter les ressources en fonction des nouvelles priorités. Il s'agit là d'un problème complexe qui impose de concilier d'une part une vision stratégique des politiques prioritaires ainsi que des contraintes liées aux moyens financiers et humains avec la réaffectation des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement. Certains pays envisagent d'accroître les effectifs du secteur de la santé et des soins de longue durée tout en réduisant les effectifs d'autres secteurs.
- Le dernier défi auquel est confronté la gestion des ressources humaines concerne la manière dont les pays assurent que les départs ne conduisent pas à des recrutements futurs entraînant l'apparition de tensions sur le marché du travail au sens large. Le rapport établit que, dans la plupart des pays, les conséquences des vagues de départs sur le marché du travail et sur l'ensemble de l'économie n'ont pas été prises en compte dans la stratégie de vieillissement du service public.

VIEILLISSEMENT ET SERVICE PUBLIC : LE DÉFI DES RESSOURCES HUMAINES – ISBN 978-92-64-02972-9 – © OCDE 2007

Le troisième chapitre du rapport passe en revue les différentes stratégies que les pays peuvent mettre en œuvre pour relever ces défis. 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 coordiner 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.

Le quatrième chapitre du rapport suggère un certain nombre d'actions que les gouvernements pourraient mener en dressant une liste à l'attention des pays qui cherchent à élaborer une stratégie nationale du vieillissement pour leur secteur public. Celle-ci recouvre :

- l'examen des conséquences potentielles du vieillissement pour le secteur public dans le contexte financier et le contexte du marché du travail au sens large ;
- le choix des mesures les plus appropriées pour accroître la productivité de la prestation de services publics et réduire les coûts globaux, tout en profitant de cette opportunité unique qu'offrent les départs à la retraite croissants d'agents publics pour restructurer la fonction publique ;
- la focalisation sur le maintien des capacités dans certains secteurs et son accroissement dans d'autres ;
- l'encouragement à réaliser des changements institutionnels afin d'adapter un système de gouvernance à plusieurs niveaux au défi du vieillissement.

Notes

1. Voir "Projecting OCDE Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers?", *Document de travail du Département des Affaires économiques n° 477*, OCDE (2006).
2. Voir note 1 du chapitre 1.

Table des matières

Résumé 11

Partie I
Rapport de synthèse

Chapitre 1. **Le défi du vieillissement** 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

Chapitre 2. **Actions nationales** 31
1. Comment les pays gèrent-ils la maitrîse 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

Chapitre 3. **Examen des stratégies nationales** 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

Chapitre 4. **Vers des actions et des stratégies publiques durables du vieillissement** 55
Bibliographie 60
Annexe 4.A1. Fiches factuelles par pays : composantes de la stratégie 63

Partie II
Études de cas

Chapitre 5. **Vieillissement et le service public en Allemagne** 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

Chapitre 6. **Vieillissement et le service public en Australie** 105
Résumé 106
1. Vieillissement : Faits, chiffres et prévisions 107
2. Adapter le service public australien aux défis du vieillissement : Stratégies et actions gouvernementales 113
3. Impact des mesures gouvernementales 123
4. Conclusion 125
Notes 126

Chapitre 7. **Vieillissement et le service public au Danemark** 129
Résumé 130
1. Vieillissement : Faits, chiffres et prévisions 130
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement : Stratégies et actions gouvernementales 136
3. Impact des mesures gouvernementales 146
4. Conclusion 149
Notes 149

Chapitre 8. **Vieillissement et le service public en Finlande** 151
Résumé 152
1. Vieillissement : Faits, chiffres et prévisions 153
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement : Stratégies et actions gouvernementales 159
3. Impact des mesures gouvernementales 165
4. Conclusion 169
Notes 169

Chapitre 9. **Vieillissement et le service public en France** 173
Résumé 174
1. Vieillissement : Faits, chiffres et prévisions 175
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement : Stratégies et actions gouvernementales 182
3. Impact prévu des mesures gouvernementales 193
4. Conclusion 197
Notes 197

Chapitre 10. **Vieillissement et le service public en Irlande** 199
Résumé 200
1. Vieillissement : Faits, chiffres et prévisions 200
2. Adapter la fonction publique aux défis du vieillissement : 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

Chapitre 11. **Vieillissement et le service public en Italie** 223
Résumé 224
1. Vieillissement : 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

Chapitre 12. **Vieillissement et le service public aux Pays-Bas** 241
Résumé 242
1. Vieillissement : 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

Chapitre 13. **Vieillissement et le service public au Portugal** 259
Résumé 260
1. Vieillissement : 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. Vieillissement 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

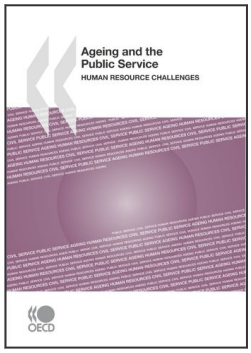
Liste des graphiques

1.1. Vieillissement 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. Tendance démographique 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

VIEILLISSEMENT ET SERVICE PUBLIC : LE DÉFI DES RESSOURCES HUMAINES – ISBN 978-92-64-02972-9 – © OCDE 2007



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), « Résumé », dans *Ageing and the Public Service : Human Resource Challenges*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264029736-2-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, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.