

Non classifié

GOV/PGC/RD(2006)3



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

10-Oct-2006

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/RD(2006)3
Non classifié

**LES DÉFIS DE LA GESTION DES AGENTS PUBLICS DANS LE CONTEXTE DU VIEILLISSEMENT
DÉMOGRAPHIQUE DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE**

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

34e session du Comité de la Gouvernance publique
30-31 octobre 2006
Château de la Muette, Paris

*Ce document contient le résumé exécutif du rapport ; le rapport entier sera publié sous le côté GOV/PGC(2006)8 dès qu'il sera traduit.
Ce résumé est présenté aux délégués en tant que référence pour la session sur le vieillissement des populations.*

Pour plus d'informations, veuillez contacter Elsa PILICHOWSKI
Tel: +33 1 45 24 76 12; E-mail: elsa.pilichowski@oecd.org

JT03215493

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ

1. Le vieillissement démographique crée des pressions immédiates visant à modifier les modes de prestation de service et de gestion des ressources humaines dans le secteur public. 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 littérature générale, des recherches préliminaires d'établissement de 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. Mais ce projet de recherche a permis, plus particulièrement, de photographier à un instant donné les actions et les politiques du vieillissement dans neuf pays membres de l'OCDE : l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, 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 indicatives des grandes tendances de l'OCDE. Globalement, cet exercice a conduit à proposer au Comité de la Gouvernance publique que l'OCDE s'engage dans un projet plus vaste sur les politiques du vieillissement dans le secteur public.

2. Dans ce rapport, la recherche et l'information sont divisées en cinq grandes parties.

3. La première partie 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 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, en particulier dans les secteurs sociaux, ce qui n'est pas sans conséquences pour le statut du personnel travaillant dans ces secteurs.

4. 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 de la capacité de la fonction publique à offrir le même niveau et la même

¹. "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.

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.

5. La deuxième partie du rapport est une photographie à un instant donné 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 réduction 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 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 compression des coûts et les réductions d'effectifs sont indispensables à des augmentations statiques de la productivité.
- Parallèlement, les pays s'attaquent, dans le cadre de leurs stratégies de gestion des ressources humaines, 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 relèvement 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 d'administration.
- Le troisième défi stratégique 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 une vision stratégique des axes d'action prioritaires, les contraintes liées aux moyens financiers et humains et la réaffectation des responsabilités entre les différents niveaux d'administration. 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 concerne la manière dont les pays font en sorte 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 pour le marché du travail et donc pour l'ensemble de l'économie des vagues de départs n'ont pas été prises en compte dans la stratégie de vieillissement du service public.

6. La troisième partie du rapport passe en revue les différentes stratégies que les pays peuvent mettre en œuvre pour relever ces défis. Elle note l'importance d'une approche globale et coordonnée entre les organismes publics et les différents niveaux d'administration. L'examen des neuf études de cas révèle la nécessité de stratégies plus proactives fondées sur l'examen : du profil démographique des effectifs du service public pour évaluer les déficits potentiels de capacité et les difficultés financières, des problèmes à long terme de capacité que risquent de générer l'évolution de la demande de services et le resserrement de l'espace budgétaire ; de la marge de manoeuvre implicite résultant de l'évolution de la population active.

7. La quatrième partie du rapport suggère aux gouvernements un certain nombre d'actions. A l'attention des pays qui cherchent à élaborer une stratégie nationale du vieillissement pour leur secteur public, elle dresse une liste couvrant :

- l'examen des données du vieillissement 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 l'occasion unique de restructurer la fonction publique qu'offrent les départs à la retraite massifs d'agents publics ;
- la focalisation sur le maintien de la capacité dans certains secteurs et son accroissement dans d'autres ;
- l'encouragement des changements institutionnels afin d'adapter au défi du vieillissement un système de gouvernance à plusieurs niveaux.

8. La dernière section du rapport envisage les travaux qu'il faudra effectuer à l'avenir dans ce domaine. Étant donné les difficultés rencontrées par un grand nombre de pays dans l'élaboration de stratégies publiques globales pour s'attaquer aux problèmes d'une population vieillissante mais aussi le manque d'analyses comparatives sur le sujet, la Direction de la Gouvernance publique et du Développement territorial (GOV) propose d'entreprendre, en 2007-2008, une nouvelle étude intersectorielle sur la productivité en réponse au vieillissement démographique afin d'aider les pays membres à concevoir des stratégies durables du vieillissement. Ce projet s'appuiera sur l'analyse effectuée dans un certain nombre de Directions de l'OCDE, principalement celles de la Santé et de l'Éducation, ainsi que sur les conclusions concernant le vieillissement que l'on peut tirer des travaux existants dans les domaines de la budgétisation, de l'administration territoriale et de l'administration en ligne. Il analysera les données et les statistiques sur le vieillissement, par secteur, du double point de vue de l'offre et de la demande, dans le contexte du vieillissement du marché du travail au sens large afin d'étudier les possibilités d'accroissement de la productivité de l'État, d'identifier les opportunités particulières de changement structurel au sein du secteur public et d'examiner les stratégies de maintien et d'accroissement de la capacité. GOV propose également de conduire des examens nationaux par les pairs des actions et des stratégies de vieillissement du secteur public pour engager le dialogue et partager les approches pratiques à adopter face à ce problème important.