

sommaire

éditorial

Valoriser les « seniors » dans les fonctions publiques

Jean-François VERDIER

Page 2

◆ Vieillesse et attractivité dans les fonctions publiques

Page 3

◆ Maintenir les seniors dans l'emploi

- Royaume-Uni : Réforme des retraites
- Pays-Bas : Allongement de la vie professionnelle, une réussite en demi-teinte

Page 4

◆ - Danemark : Remplacer les mains « mains froides » par des « mains chaleureuses »

- États-Unis : La « génération U » ne prend pas sa retraite

Page 5

◆ - Allemagne : Sécuriser l'employabilité des seniors

- Finlande : « L'expérience est une richesse nationale »

Page 6

◆ Attirer les plus jeunes

- Canada : De la relève au renouvellement
- Pays-Bas : Attractivité, le défi reste entier

Page 7

◆ - Allemagne : Équilibre des temps de vie

- Belgique : Une communication moderne

Page 8

◆ Répercussions sociales du vieillissement

La collection des
« **Perspective Gestions Publiques** »
est publiée sur le portail de l'IGPDE

à l'adresse suivante :

www.institut.minefi.gouv.fr

Si vous souhaitez vous abonner :

pgp-inscription.igpde@finances.gouv.fr

Contact :

[rev-chemla-lafay.igpde](mailto:rev-chemla-lafay.igpde@finances.gouv.fr)

@finances.gouv.fr

Valoriser les « seniors » dans les fonctions publiques

La France, on le sait, est plutôt moins bien lotie que d'autres pays d'Europe en termes de taux d'emploi des salariés âgés de 55 à 64 ans. Dans la fonction publique, cependant, la part des 55 ans et plus en activité est de 13% de l'ensemble des agents, contre seulement 9% des salariés dans le privé, d'après le dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique, même s'il existe bien entendu des variantes non négligeables entre fonctions publiques et entre « métiers ».

Cette part est appelée à s'accroître, sous l'effet de plusieurs paramètres. D'abord parce que, comme dans tous les pays du monde occidental, l'espérance de vie augmente et que la population vieillit. Ensuite, parce que la réforme des retraites de 2003, commence à produire ses effets : l'âge moyen de départ en retraite augmente progressivement, de deux mois environ chaque année. Mais cette augmentation régulière ne peut suffire à compenser les effets de l'arrivée à l'âge de la retraite des effectifs du « baby boom ».

Des recrutements diversifiés

Il faudra d'abord miser sur le recrutement, même dans un contexte de non-remplacement d'un partant à la retraite sur deux, en attirant de jeunes diplômés reflétant au mieux la diversité de la population. Il faudra aussi recruter des candidats plus expérimentés et de nombreuses mesures ont d'ores et déjà été prises en ce sens, de la « révision générale des concours » à la suppression des limites d'âges à ces concours, en passant par la prise en compte de la valorisation des acquis de l'expérience.

Des carrières pour les seniors

La valorisation des seniors passe également par une plus grande attractivité des carrières. La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels du 3 août 2009 a levé un bon nombre de freins, ouvrant ainsi la possibilité de construire des parcours professionnels et tenant compte en particulier des aspirations des seniors.

La rénovation des grilles indiciaires, ouverte dans le cadre des accords de février 2008, va permettre de valoriser durablement les carrières et de reconnaître l'expérience professionnelle acquise et les responsabilités exercées. L'instauration de la « prime de fonctions et de résultats » (PFR) dans la filière administrative et les emplois de direction et son déploiement à partir de 2010 dans la plupart des filières de métier permet de construire de véritables parcours professionnels et de reconnaître, par l'indemnitaire, la montée en compétences et en responsabilité des agents. Le développement des statuts d'emploi, principalement en catégorie A, comme celui des experts de haut niveau, vient offrir aux seniors confirmés de nouvelles perspectives de carrière.

Nouvelles pistes

Le récent accord « santé et sécurité au travail » enfin vient offrir des garanties nouvelles sur les conditions de travail qui permettront de mieux prendre en compte les besoins des seniors. Il reste cependant de nouvelles pistes à explorer pour mieux appréhender tous les aspects de la « seconde carrière » en termes de valorisation des savoir-faire (tutorat...), de prise de responsabilités plus importantes et d'accès à de nouvelles fonctions. Plus largement, si la bonne gestion de l'emploi des seniors devient une condition parmi d'autres du rééquilibrage des régimes de retraite, le sujet doit être abordé dans le cadre général d'une profonde évolution de la gestion des carrières dans la fonction publique.

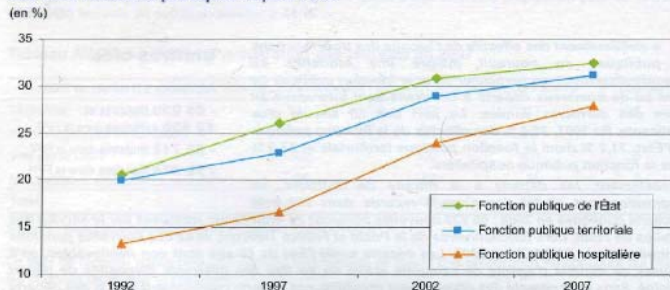
Jean-François Verdier

Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Vieillesse et attractivité dans les fonctions publiques

Le vieillissement des populations est un phénomène général dans les pays développés. Le « choc démographique » est souvent encore plus aigu dans les fonctions publiques. Pourtant, comme l'OCDE en faisait en 2007 le constat, les conséquences de ce défi prévisible ont été partout trop peu anticipées. Depuis quelques années, tous les pays prennent diverses mesures pour y faire face. Mais les résultats de ces politiques récentes ne sont pas encore au rendez-vous.

Graphique V 2.3-1 : Évolution de la part des agents âgés de 50 ans et plus dans chacune des trois fonctions publiques depuis 1992



Source : Rapport annuel de la DGAFP

L'augmentation du nombre de personnes âgées est un phénomène caractéristique des pays développés : l'allongement de l'espérance de vie et le déclin de la natalité entraînent un vieillissement de la population qui bouleversera à terme la structure de la population. Ainsi, en France, certains scénarios prévoient une population d'environ 75 millions d'habitants en 2050, au sein de laquelle les sexagénaires et plus représenteront plus du tiers. Il faut donc adapter le pays au vieillissement de la population.

En France, cette tendance est encore plus forte dans les administrations : en effet, des recrutements massifs ont été réalisés dans les années 70 qui se sont réduits ensuite, entraînant une déformation de la pyramide des âges. Ces agents publics partent actuellement à la retraite. S'agissant des salariés des entreprises privées, les dispositifs de préretraite et des entrées plus précoces sur le marché du travail ont atténué le phénomène alors que les fonctionnaires restent plus longtemps en activité¹.

Une anticipation très insuffisante

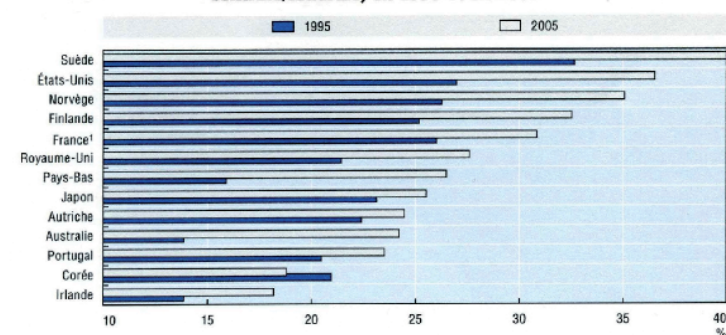
Ce choc démographique aurait pu être anticipé et pourtant les messages officiels ont longtemps continué à encourager les départs. L'OCDE² faisait en 2007 le constat qu'aucun pays ne s'y est préparé suffisamment. C'est qu'en effet les actions à mener pour faire face au vieillissement sont plutôt impopulaires. Il peut s'agir de repousser l'âge légal de la retraite ou d'augmenter le nombre d'annuités nécessaires pour en bénéficier à taux plein, comme l'ont fait dans les dernières années nombre de pays, confrontés à la dégradation du ratio cotisants / retraités. Mais cette période aurait pu aussi être mise à profit pour réduire la taille de l'administration et donc aussi les coûts qui pèsent sur les dépenses publiques, pour réviser l'implantation et le rôle des services publics, pour en redéfinir les missions et cibler les nouvelles compétences utiles.

Pour continuer à rendre des services publics de qualité alors que les agents publics ont été massivement renouvelés et que leur nombre a été réduit, comment faire ?

Maintenir les seniors en emploi

Ce n'est qu'assez récemment que la prise de conscience du poids non soutenable des retraites sur l'économie a provoqué une inversion du discours dominant. Depuis dix ans, le maintien des seniors

Graphique 1.2. Proportion de travailleurs de plus de 50 ans dans l'administration centrale/fédérale, en 1995 et en 2005



Source : OCDE

dans l'emploi est devenu le projet de tous les pays concernés par le vieillissement. L'objectif en matière de taux d'emploi des plus de 55 ans, fixé pour l'Union européenne par la « Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi » en mars 2000, est de 50% en 2010. En France, le taux atteignait 38,3% en 2007 (versus 34,7 en 2002). Il s'élevait dans l'Europe à 27 à 44,7% (37,7 % en 2002).

La fonction publique, qui est concernée aussi, doit donc élaborer des politiques RH adaptées³. Tous les experts s'accordent à affirmer, il ne s'agit pas de faire des plus âgés une catégorie à part mais d'examiner les conditions de travail de tous pour les rendre plus douces et plus conciliables avec une vie personnelle : temps partiel, télétravail, réflexion sur la pénibilité et amélioration des postes de travail sont les conditions de la réussite. En un mot, il s'agit d'intégrer le management des âges à la GRH publique.

Attirer les jeunes

Pour attirer dans la fonction publique de jeunes diplômés pourvus de compétences rares, le secteur public se trouve en compétition avec les entreprises privées. Pour l'emporter, l'administration doit avoir une image de modernité et porter haut les valeurs du service public. Il faut aussi des perspectives de carrière enrichissantes, variées et comportant la possibilité d'apprendre tout au long de la vie et de changer de métier. Pour attirer les talents, et notamment les femmes, une stratégie de conciliation entre vie privée et vie professionnelle semble efficace et de nombreux pays se sont attachés à faire évoluer en ce sens procédures et dispositifs de GRH.

Une nécessaire adaptation des services publics aux nouveaux besoins sociaux

Le vieillissement de la population n'est pas sans conséquences sur les services à rendre au public. Il est nécessaire d'être prêt à des évolutions locales car le vieillissement peut s'accompagner d'une redistribution de la population âgée sur l'ensemble du territoire. Le vieillissement de la population doit donc être au cœur de décisions en matière de politiques publiques. Quels seront les nouveaux services à rendre à des populations d'âge moyen élevé ? Quelles en sont les conséquences prévisibles sur les infrastructures publiques ?

Là encore, la réflexion et les mesures semblent avoir pris du retard dans la plupart des pays concernés.

1 - Source : Point stat, vieillissement dans la fonction publique – DGAFP – Mai 2008

2 - Rapport « Vieillesse et service public » - OCDE GOV 2007

3 - D'après une étude Eurogroup AAEENA, « Le management des seniors dans la fonction publique » en septembre 2009, 61% des responsables de GRH des trois fonctions publiques interrogés considèrent que le management des seniors est insatisfaisant dans la fonction publique en France.

1 – Maintenir les seniors dans l'emploi

La plupart des pays occidentaux font désormais du maintien dans l'emploi des seniors une des clés de la gestion du vieillissement. Des mesures de prolongement de la vie active, impératives ou incitatives, ont été prises dans presque tous les pays développés. Elles s'accompagnent de la promotion d'une nouvelle culture organisationnelle : plus grande flexibilité des temps de travail, adaptation des carrières et des formations, préoccupation accrue pour la santé au travail. Six exemples de pays qui ont adopté des stratégies en ce domaine sont présentés ici.

Royaume-Uni Réforme des retraites

Evolution du nombre de retraités	+ 50% d'ici 2050	
Age normal de la retraite des fonctionnaires	60 ans	Unification des régimes privé et public, hommes et femmes en 2020 (65 ans pour tous). Puis recul progressif de l'âge de retraite (68 ans en 2050).
Age normal de la retraite dans le secteur privé	65 ans (hommes) 60 ans (femmes)	

Le décret de 1995 qui fixe les règles de gestion de la fonction publique britannique stipule que les différents ministères et les agences exécutives sont compétents pour fixer les règles qui s'appliquent à leurs personnels en matière de retraite, sous réserve toutefois qu'ils traitent de manière équivalente les personnes placées dans des situations équivalentes, et qu'ils s'assurent de l'état de santé et des compétences des personnes âgées de plus de 60 ans. Malgré cette large liberté, en règle générale, l'âge normal de la retraite est fixé à 60 ans. Cependant, près de la moitié des fonctionnaires continuent à travailler au-delà de cet âge. Si la retraite à 60 ans s'impose en principe aux hauts fonctionnaires (les 3.000 employés du Senior Civil Service - SCS), des dérogations sont possibles lorsque l'intérêt du service le justifie, sous réserve que l'état de santé et les compétences du fonctionnaire soient jugés suffisants pour lui permettre d'assumer ses fonctions jusqu'au bout.

La retraite des fonctionnaires repose sur deux piliers

- 1er pilier : la retraite de base de l'Etat. L'âge d'ouverture des droits est identique à celui du secteur privé, qui est à ce jour de 65 ans pour les hommes et de 60 pour les femmes. Le montant de cette retraite est

très modeste (102 euros par personne et par semaine).

- 2nd pilier : la capitalisation dans des fonds de pension. Les fonctionnaires disposent d'un régime spécifique avec une ouverture des droits dès 60 ans.

Dans le cadre du programme de réformes, une autre mesure a été prise. A compter du 1er avril 2010, tout fonctionnaire pourra, s'il le désire, continuer à travailler au-delà de 65 ans. L'enjeu est, d'après le Cabinet Office, de libérer le potentiel des plus âgés dans un service public qui a besoin de toutes les énergies.

Un changement est proche : à compter de 2012, tous les salariés auront l'obligation de cotiser à une caisse complémentaire, mesure qui fait suite au constat de la montée de la pauvreté parmi les retraités (7 millions de retraités ne disposant pas actuellement d'une retraite complémentaire suffisante).

Le Royaume-Uni évolue vers un rapprochement entre les régimes de retraites public et privé et vers une responsabilité individuelle accrue des actifs dans la préparation de leur retraite. Chacun doit dorénavant choisir entre l'allongement de sa période d'activité et la constitution d'une épargne, dans une logique globale de transfert du risque de la collectivité vers les individus.

Pays-Bas

Allongement de la vie professionnelle, une réussite en demi teinte

Age légal de départ à la retraite	65 ans
Age moyen de sortie d'activité	61 ans dans le privé, 60 ans dans le public
Années du pic des départs dans le public	2010 – 2015 (avant le secteur privé)
Taux de fonctionnaires / population active	0,8 %

Les Pays-Bas figurent dans le peloton de tête des pays membres de l'union européenne pour l'emploi des 55-64 ans. Pour autant, la majorité des néerlandais n'est plus en activité à l'âge légal de la retraite et le chômage des plus de 45 ans s'accroît depuis 2006. Comment expliquer ce paradoxe ?

Du travail à temps complet au travail tout au long de la vie

La banalisation du travail à temps partiel a contribué au développement de l'emploi des seniors néerlandais. Vu au début des années 90 comme un outil de conciliation vie professionnelle/vie personnelle, le travail à temps partiel est vu à présent comme un outil d'adaptation du temps de travail « tout au long de la vie ». Intégré dans l'organisation du travail, il bénéficie d'un statut consolidé. 5 % des personnes de 55-64 ans qui travaillent (une grande majorité de femmes) occupent des emplois de moins de 12 heures par semaine, ce qui permet aux seniors concernés d'obtenir un complément de revenu.

Agir sur le système de protection sociale

Pourtant, travailler au delà de 65 ans reste un phénomène rare. Peu de seniors ont envie de travailler au delà de 65 ans (4 %) et peu le font : 6 % des hommes entre 65 et 74 ans et 2 % des femmes. Pour

contrer cette tendance au retrait de l'activité des salariés les plus âgés, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont réformé les différents volets de la protection sociale : révision des modes de calcul des retraites professionnelles, transformation puis suppression du système de préretraites et durcissement de l'accès au régime de l'inaptitude qui garantit un revenu minimum.

Encourager les politiques de « gestion de l'âge »

Les politiques actives de « gestion de l'âge », les recommandations de différentes institutions (Conseil économique et social) et les travaux d'un groupe de travail, « Taskforce Ouderen en arbeid », qui ont pour but de changer les perceptions négatives des employeurs vis-à-vis des seniors, ne sont pas parvenues à infléchir les habitudes. L'immobilisme des entreprises semble prédominer ainsi qu'« une indifférence plus ou moins bienveillante à l'égard du personnel vieillissant, combinée avec des pratiques de rejet des candidats âgés »¹.

Le gouvernement néerlandais a très récemment présenté à la Chambre des représentants un plan visant à reculer l'âge légal de la retraite à 66 ans en 2020 et 67 en 2025. La loi intégrera aussi de nouvelles mesures favorisant l'emploi des seniors.

1 « La politique néerlandaise d'allongement de la vie professionnelle : une réussite en demi teinte » Article de Marie Wierink, in Chronique internationale de l'IRES, n°109, novembre 2007,

Age légal de retraite	65 ans jusqu'en 2004, 67 ans depuis 2006
Age réel de retraite	60,6 ans en 2008 (61,6 en 2001)
Pic des départs en retraite	2010-2025
Seniors dans l'administration	14,2% de 55/59 ans; 56% de 40/59 ans (chiffres 2005)

Premier Etat membre de l'Union européenne à repousser l'âge légal de départ en retraite à 67 ans, le Danemark est repassé à 65 ans en 2004 avant de revenir à 67 ans puis à nouveau à 65 ans. Ces revirements ont été motivés par le fait que les actifs de plus de 65 ans sont en fait très peu nombreux au Danemark. Par contre, les 60/65 ans sont encore nombreux à vouloir et à pouvoir travailler. La stratégie danoise en matière de vieillissement se présente donc comme complexe et complète, combinant des mesures de maintien des seniors dans l'emploi et d'attractivité envers les jeunes diplômés avec une réorganisation de l'offre de services publics.

Maintenir les capacités

La première conséquence financière est l'accroissement régulier de la masse salariale des actifs. Le Danemark a donc réformé le système de rémunération des fonctionnaires dès 1997 réduisant le poids de l'ancienneté dans les salaires au profit des qualifications acquises et de la performance. Dans les institutions publiques, des accords individuels en matière de télétravail et de flexibilité du temps de travail peuvent être conclus. Des entretiens de performance spécifiques sont prévus pour les seniors. L'amélioration des compétences est reconnue comme une priorité et de nouveaux programmes

de formation dédiés sont mis en place, moins techniques et tenant davantage compte de l'expérience acquise. Le transfert de la mémoire institutionnelle est perçu comme un enjeu : l'accompagnement et le tutorat sont développés dans ce but.

Réorganiser les services publics

L'autre grand volet de la stratégie danoise du vieillissement est la réorganisation de l'offre de services publics. Le Danemark prévoit explicitement de modifier l'allocation de ses ressources au profit des unités administratives locales chargées de la santé et des soins aux personnes âgées pour mieux répondre à l'évolution de la demande. On y parle d'échapper aux « mains froides » des fonctionnaires ayant une vision administrative pour se retrouver entre les « mains chaleureuses » d'employés publics attentifs aux personnes, en particulier dans le secteur des soins de longue durée. La plupart de ces fonctions se trouvant dans les municipalités et les régions, des transferts de personnel de l'administration centrale sont explicitement prévus. Le gouvernement entend également encourager une meilleure gestion pour que ces ressources supplémentaires se traduisent par une offre de services de meilleure qualité.

http://www.stm.dk/publikationer/UK_reggrund05/New_Goals.pdf : New Goals-Government Platform, plan 2001/2010 adopté en février 2005

Age légal de retraite	62 ans min, 66 ans max; 67 ans à terme
Age réel de retraite	hommes 64,6 ans / femmes 63,9 ans (2008)
Années du pic de départs en retraite	2010 / 2020- 60% des employés fédéraux dans les 5 années à venir
Taux d'emploi des seniors (55/64 ans)	62,1% en 2008 (60,8 en 2005)

Tous les américains ont entendu parler du « Retirement Tsunami ». Cette hausse massive et prévue des départs en retraite aurait dû être constatée depuis cinq ans. Dans les faits cependant, un peu moins de 60 000 agents quittent l'administration fédérale chaque année et la tendance semble même à la décline depuis le « pic » de 2005/2007 : 58 800 en 2008 et 34 700 sur les 9 premiers mois de 2009. De nombreux agents qui remplissent les conditions pour partir en retraite prolongent leur carrière. Cette tendance à rester en poste concerne également le secteur privé. Parmi les 80 millions de Baby Boomers, 8 sur 10 ont en effet l'intention de continuer à travailler, au moins à temps partiel, après qu'ils auront atteints l'âge de la retraite.

« Unretired Generation »

La crise explique pour une large part cette « Generation U » qui ne prend pas sa retraite. Quasiment tous les salariés cotisent en effet chaque mois pour leur retraite dans un fonds de pension privé qui investit cet argent en Bourse. Or, la crise a fait fondre cette épargne : le Congressional Budget Office (CBO) annonçait fin 2008 que les fonds de pension avaient perdu près de 20% de leur valeur sur les quinze mois précédents. Ces raisons conjoncturelles se combinent

au fait que les sexagénaires d'aujourd'hui ont plus envie que leurs aînés de rester actifs. Parallèlement, les employeurs commencent à percevoir les seniors comme une chance plutôt que comme un simple poids dont il faudrait se débarrasser rapidement, leur grande expérience venant désormais pondérer leurs salaires plus élevés que ceux des débutants.

Ré-embauche de retraités dans l'administration fédérale

Depuis le 28 octobre 2009, l'administration fédérale est autorisée à recruter sous condition et par contrat des agents partis en retraite. Des restrictions limitent cependant la portée du texte : concrètement, les administrations fédérales peuvent recruter des ex agents à temps partiel pendant trois ans. Ce texte donne un cadre légal à une pratique née il y a quelques années : quelques agences avaient déjà des programmes de ré-embauche, mais sans salaire ou avec des indemnités venant se déduire de la pension de retraite, et toujours avec une autorisation spécifique de l'Office of Personnel Management. Il est encore trop tôt pour dresser un premier bilan de cette mesure mais la conjoncture pourrait lui permettre de rencontrer un certain succès.

<http://www.fedsmith.com/article/2199/realty-generation-u.html> : la Génération U aux États-Unis

Age légal de départ à la retraite public = privé :	65 ans 67 ans à compter de 2029 (nés en 1964)
Nombre de retraités de la fonction publique	+ 72% d'ici 2030
Part des 50 ans + dans la population active	31% (2008) ; prévision 2020 : 40%.

L'amélioration de la proportion des seniors en activité fait partie des objectifs poursuivis avec succès en Allemagne dans le cadre de la politique de réforme du système de retraites menée depuis le début des années 2000. Le taux des actifs dans la tranche d'âge 55 à 64 ans a ainsi connu une augmentation continue, passant de 37,6% en 2000 à 56,8% aujourd'hui.

Le contrat de coalition du nouveau gouvernement, élu en septembre dernier, réaffirme d'ailleurs cet objectif ainsi qu'un effort accru en matière de formation des seniors. Il se donne en outre pour projet de modifier les représentations portant sur les personnes âgées.

L'administration est particulièrement concernée par le défi du vieillissement, puisque la charge du financement des retraites de l'ensemble des fonctionnaires (qui pèse sur l'Etat, les communes, et surtout les Länder) devrait tripler d'ici à 2050 pour atteindre 75 milliards d'euros.

A l'agence fédérale pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit, BA), un plan ambitieux de management de la santé a été lancé. Si tous les salariés sont concernés, dans le but d'accroître leur santé mais aussi leur motivation et leur satisfaction au travail, le plan a aussi pour but de sécuriser l'employabilité de l'ensemble du personnel dans un contexte de vieillissement et de prolongation de la vie active. De multiples aspects de la vie au travail sont concernés,

comme l'équilibre vie privée / vie professionnelle, les absences et la réinsertion dans l'emploi, la médecine de prévention, l'organisation du travail, la reconnaissance, les carrières ... La formation de l'encadrement à la diversité des âges est également un vecteur décisif du changement culturel mis en place à l'agence.

A l'école de formation continue des fonctionnaires fédéraux (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, BAKOEV), le changement générationnel est considéré comme une équation complexe à résoudre : c'est en effet au moment où la proportion de fonctionnaires « seniors » augmente du fait de l'allongement de la vie active que les exigences de l'administration en matière de compétences techniques s'accroissent, accompagnées d'une diminution du nombre de postes peu qualifiés. Les nombreux départs à la retraite entraînent en outre un risque de perte de connaissances.

L'école répond à cette situation par des formations spécifiquement conçues pour prendre en compte les agents les plus âgés : pédagogie faisant davantage appel à l'expérience, meilleure prise en compte des seniors dans les programmes de développement personnel, systématisation du mélange des classes d'âges afin de permettre des échanges intergénérationnels... Ces formations sont complétées par des sessions de sensibilisation organisées à l'attention des dirigeants.

Finlande

« L'expérience est une richesse nationale » *

Age légal de départ en retraite	entre 63 et 68 ans ; retraite à temps partiel dès 60 ans.
Age réel de départ en retraite	59,4 ans en 2008 (58,4 ans en 2007)
Années du pic de départs en retraite	2015 / 2020
Démographie	16% de la population a plus de 55 ans en 2009 (25% en 2020)

Depuis 2004, la Finlande enregistre plus de départs à la retraite que d'entrées sur le marché du travail. Maintenir les seniors en emploi y a donc été perçu plus tôt qu'ailleurs comme une nécessité. La Finlande a mis en place une stratégie pour transformer les représentations de l'âge au travail et les pratiques à l'égard des seniors. L'Institut finlandais de santé au travail, FIOH, a joué un rôle déterminant en faisant de la capacité de travail des seniors la pierre angulaire de la stratégie gouvernementale.

Changement radical de politique

Dans les années 1980, la retraite anticipée était perçue comme permettant à la fois de libérer des emplois pour les jeunes et d'instaurer des changements économiques. La crise des années 1990 a montré que cette approche n'était pas tenable économiquement. Des programmes de mobilisation sociale ont alors été lancés, visant à maintenir les personnes âgées au travail, à faire accepter par la société la prolongation de la vie active et à améliorer l'inclusion sociale des travailleurs âgés et des retraités.

Vieillessement actif pour tous les salariés

Plusieurs programmes se sont succédé : l'un incitait les médecins du travail à motiver les travailleurs à mieux utiliser leurs forces de travail plutôt que d'accepter de déclarer leurs patients inaptes au travail. D'autres programmes interministériels ont suivi, visant

l'élimination des discriminations liées à l'âge et l'amélioration des capacités professionnelles des salariés les plus âgés. Actuellement, le National Workplace Development Programme promeut une amélioration simultanée de la productivité et de la qualité de la vie professionnelle.

Dans les agences et organismes d'État, depuis 2002, le programme Kaiku aide à l'amélioration des postes de travail. Le programme Emplois locaux 2010 s'adresse aux collectivités locales pour les aider à attirer de la main d'œuvre qualifiée, notamment en montrant qu'ils sont de « bons employeurs ».

Consensus finlandais

Ces programmes ont permis de changer l'image des seniors, au travers d'une coopération étroite entre autorités publiques, employeurs, chercheurs et partenaires sociaux.

Cette mobilisation de toute la société a par ailleurs été facilitée par la petite taille du pays. De 14% en 1998, le taux d'emploi des 55 ans et plus est passé à 51% en 2005. Mais les aménagements de poste au profit des seniors sont parfois si importants qu'il devient difficile de parler d'emplois véritables. De plus, 23,1% des 55/64 ans bénéficiaient en 2004 d'un régime d'invalidité, biaisant les statistiques. Cette mobilisation de toute la société a par ailleurs été facilitée par la petite taille du pays.

* (slogan de l'une des campagnes du gouvernement)

http://www.ttl.fi/NR/rdonlyres/CA012BAB-C573-4E6B-A2C1-869F2AB2053B/0/EUPProgress_Booklet.pdf : programme Well Being at Work

2 - Attirer les plus jeunes

Pour faire face aux nombreux départs en retraite, les administrations tentent d'attirer de jeunes diplômés et se trouvent en concurrence avec les employeurs du privé. Elles mettent en œuvre des stratégies spécifiques de recrutement. Le Canada offre à des jeunes des parcours de carrière motivants tandis que les Pays-Bas restent confrontés au défi de l'attractivité. L'Allemagne cherche à faciliter la conciliation entre vie-professionnelle et vie privée et la Belgique innove pour convaincre les recrues potentielles.

Canada

De la relève au renouvellement

Age légal de retraite	55 ans avec 30 annuités de cotisation
Années du pic des départs	2010 - 2020
Age moyen de la population active	62 ans
Age moyen de retraite dans la fonction publique fédérale	hommes 58 ans / femmes 57,5 ans

De « la relève »...

Dès 1997¹ Jocelyne Bourgon lançait un appel à « la relève ». C'est dans ses fonctions de Secrétaire générale du gouvernement qui a mis en œuvre la révision générale des programmes afin d'assainir les finances publiques par le biais d'une réduction des dépenses et des emplois qu'elle a fait un double constat :

- « la fonction publique est en train de perdre ses membres chevronnés du fait du défi démographique à relever... » ;
- « Certains des meilleurs employés de la génération suivante partent avant le temps et bien avant d'avoir atteint les échelons supérieurs... [Car] le secteur privé cherche de plus en plus à recruter les cadres supérieurs et les professionnels de la fonction publique »².

Quand vieillissement et attractivité se superposent

Comme la plupart des pays développés, un véritable défi démographique doit être relevé au Canada à l'horizon 2010–2020. Il impose aux décideurs publics canadiens d'exercer une vigilance accrue vis à vis des jeunes recrutés au sein de la fonction publique pour qu'ils y restent. Ce pays a pris conscience du phénomène avant les autres parce qu'entre 1994 et 1996, les départs de 16 % à 20 % des employés publics ont aiguë les difficultés. Pour faire face aux départs en retraite des plus expérimentés et des responsables, il a donc décidé d'offrir aux jeunes des carrières publiques et des parcours profession-

nels motivants. Le fait que les fonctionnaires fédéraux puissent partir à la retraite à partir de 55 ans avec 30 ans seulement de cotisations rend plus nécessaire encore de trouver des solutions pour répondre à ces défis.

... à une stratégie partagée du renouvellement

En conséquence, un ensemble de dispositifs a été mis en œuvre visant à adapter la GRH : gestion par les compétences, objectifs individuels déclinés à partir des objectifs stratégiques, promotion et rémunération liés à l'atteinte d'objectifs, parcours de formation accélérés pour les cadres supérieurs.

En 2003, la loi de Modernisation de la fonction publique a permis d'améliorer les recrutements et de mettre en place une véritable gestion des talents en intégrant les ressources humaines dans la planification stratégique.

En 2006, la priorité donnée au renouvellement a été confirmée. En 2009³, dans les circonstances économiques difficiles, le rapporteur au Premier ministre a confirmé que l'objectif restait le même et en a appelé à la responsabilité de chacun pour réussir le renouvellement. Dans le « Plan d'action 2009-2010 pour le renouvellement de la fonction publique », il est prévu que chaque ministère et organisme fédéral rende compte des résultats de son action autour de cet objectif désormais partagé.

1. 4ème rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada - Jocelyne Bourgon, greffier du Conseil privé <http://www.pcobcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=InformationResources&Sub=Publications&doc=4rept96>

2. Ibidem

3. 16ème rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, pour l'année budgétaire finissant le 31 mars 2009 – Kevin G. Lynch, greffier du Conseil privé

Pays-Bas

Attractivité, le défi reste entier

Dès 1989, les Pays-Bas ont mis en œuvre une politique de « normalisation »¹ des conditions d'emploi et des relations collectives de travail qui visait à gommer la spécificité du statut de la fonction publique. Depuis, les fonctionnaires néerlandais ont la possibilité de négocier les termes de leur contrat et leurs conditions d'emploi. Une telle souplesse de gestion a entraîné une flexibilisation du « marché du travail » dans le secteur public.

Flexibiliser pour attirer

Cette politique de « normalisation » avait surtout pour ambition de rendre le secteur public attractif et de servir à la fois les intérêts des organisations publiques et ceux de leurs employés. Elle devait permettre à chaque partie de profiter des nouvelles règles de recrutement. L'unification du marché du travail devait permettre d'avoir un seul système de gestion des RH, d'accroître la flexibilité, de favoriser la mobilité public/privé, de traiter de manière égale et transparente tous types de personnels et, in fine, de moderniser les relations professionnelles.

Ajuster les effectifs mais... sans prévoir les besoins

Cependant, depuis le début des années 2000, la volonté de réduire la part de l'emploi public dans la population active semble produire des effets peu maîtrisés². Ainsi, le plan d'action 2008–2011 « Amélioration de l'État central » a prévu la suppression de 12.800 emplois (pour un effectif total de 175.000), notamment par le biais de licenciements

et de la résiliation des contrats de travail temporaires. Si les effectifs des administrations centrales peuvent être réduits grâce aux départs en retraite non remplacés, il apparaît qu'aucun plan d'ajustement des effectifs à long terme ni qu'aucun taux officiel de remplacement n'aient été décidés en amont. Aucune stratégie coordonnée entre les différents niveaux administratifs (central, local, secteurs tel que l'Éducation) n'a encadré la mise en œuvre des réductions d'emplois. En 2010, la situation ne va guère s'arranger en raison de la crise, puisque vingt commissions vont examiner les programmes de chaque ministère avec l'objectif de réaliser 50 milliards d'euros d'économies sur les salaires.

Des difficultés spécifiques

Pour relever le défi démographique, pour maintenir et garantir l'attractivité du secteur public, aucune stratégie adaptée n'a donc été mise en place. Décidés à réaliser l'unification du marché du travail, les gouvernements n'ont pas résolu les difficultés spécifiques du secteur public. Or, le vieillissement du secteur public précède celui du privé. Les mesures à prendre pour rendre réellement le service public attractif sont urgentes (principe d'une double carrière, cumul salaire - retraite et maintien des seniors dans les postes...), en particulier dans le secteur de l'éducation. Le défi de l'attractivité reste donc entier aux Pays-Bas.

1. Étude « Performance, l'ère des RH » - publiée par le département Recherche, études, veille de l'IGPDE, juin 2005

2. Étude « Vieillesse et service public. Le défi des ressources humaines », rapport publié par l'OCDE en 2007.

En Allemagne, la loi sur l'égalité homme/femme dans le secteur public oblige depuis 2001 les services à proposer aux salariés des modes d'organisation compatibles avec la vie familiale, dont le télétravail. Dès 1999, le ministère de l'intérieur (Bundesministerium des Innern, BMI) lançait un programme de développement du télétravail (« Initiative Telearbeit ») dont le succès a été immédiat. Le nombre de télétravailleurs dans l'administration fédérale est ainsi passé, en 3 ans, de 47 à 1000. Plus généralement, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un thème important dans l'administration, principalement en tant que facteur d'attractivité.

Promouvoir le télétravail

Au BMI, les possibilités nombreuses offertes en matière de télétravail et de travail à temps partiel sont mises en avant sur la page internet « le BMI, employeur moderne ». Le BMI communique également sur le certificat « Audit Berufundfamilie » qu'il a obtenu en 2007. Placé sous l'égide du ministère fédéral allemand de la Famille, ce certificat atteste l'existence de dispositions favorables à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Le BMI compte à ce jour 150 télétravailleurs, soit 6,8% des agents, ce qui est proche du taux moyen de télétravailleurs en Allemagne.

L'attractivité tient peut-être surtout à la facilité avec laquelle les aménagements demandés sont accordés. Lors d'une présentation relative au changement démographique, en 2009, le président du centre de formation continue des fonctionnaires fédéraux mention-

nait en premier lieu, comme facteurs d'attractivité, l'organisation du temps de travail et la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle.

Permettre une vie équilibrée

Partant de l'idée que l'on ne travaille pas bien si l'on a des préoccupations extérieures non résolues (un enfant non gardé par exemple), le service des ressources humaines du BMI insiste sur la nécessité d'une satisfaction d'ensemble des salariés et d'une vie équilibrée. Les temps partiels sont pour cette raison accordés sans problème, de même que les aménagements d'horaires. Quant au télétravail, il est de droit au BMI dès lors que l'on a des enfants mineurs, mais aussi pour s'occuper d'un proche. La pratique donne pleinement satisfaction, le BMI constatant même une augmentation de la motivation et de la productivité des agents en télétravail.

La direction des ressources humaines met en avant l'importance de ces dispositifs dans la perspective d'attirer des jeunes – le manque de crèches rendant très difficile en Allemagne la conciliation de la parentalité et d'une vie professionnelle « classique ».

Compte tenu des forts besoins de recrutement à venir dans la fonction publique et de la raréfaction des jeunes entrants sur le marché du travail, la loi de 2009 sur la fonction publique fédérale donne désormais la possibilité aux administrations d'attirer des salariés plus âgés en prenant en considération leur expérience passée pour les avancements de carrière.

Part des 50 ans et plus dans la fonction publique fédérale	44% (record du monde)
Evolution dans les 10 ans à venir	40% des fonctionnaires fédéraux prendront leur retraite

L'administration fédérale belge est particulièrement touchée par le vieillissement et veut « profiter » de ces départs nombreux pour diminuer les effectifs : c'est la politique du non-remplacement sélectif, qui sera amplifiée en 2010 et 2011, avec un objectif contraignant d'économie de 2,2% de la masse salariale pour chacune des deux années dans chaque service public fédéral.

Etre présent sur les réseaux sociaux

Le contexte de crise économique, qui réduit les budgets, constitue également pour l'administration « un contexte favorable au primat du qualitatif sur le quantitatif » dans les recrutements. Afin d'attirer les meilleurs, et se montrer sous un jour moderne à la jeune génération, la fonction publique n'hésite pas à utiliser des voies de communications inédites et innovantes – qui présentent de plus l'avantage d'un faible coût : Facebook et Youtube sont ainsi devenus des canaux de recrutement. Sur Facebook, des encarts publicitaires ciblés sont insérés sur les pages des candidats potentiels selon leur profil utilisateur pour les inciter à visionner certaines offres d'emploi. Sur Youtube, la Sûreté d'Etat recherche de nouveaux inspecteurs en lançant un défi aux internautes par le biais d'une énigme à résoudre. Les journalistes ayant relayé l'information dans la presse, l'effet publicitaire en a été amplifié gratuitement.

En 2008, 88% des candidats à un poste proposé par le Selor (assessment center de la fonction publique) ont postulé en ligne. Le site de cet organisme a d'ailleurs connu en 2008 une fréquentation re-

cord. Le Selor veille aussi à ce que les postes et les descriptions de fonctions soient bien référencées sur Google, pour tenir compte de l'usage croissant des moteurs de recherche fait par les candidats.

Etre un employeur attrayant

Les atouts de l'administration fédérale en tant qu'employeur ont aussi fait l'objet d'une large médiatisation. Lancée en octobre 2008, la campagne « Laissez-vous séduire » met en valeur les avantages d'un poste dans l'administration fédérale : déroulement de carrière, rémunérations et primes diverses, combinaison vie professionnelle – vie privée : temps partiel, télétravail, ... mais aussi formations, restaurants administratifs etc. La communication est suggestive : « la fonction publique fédérale recherche des gens comme vous ... » « un beau métier, un développement personnel permanent, un environnement de travail attrayant... ».

La volonté d'être « un bon employeur » passe aussi par le développement du projet Vitaphase, qui propose une flexibilité de l'emploi afin de l'adapter aux besoins des agents dans les différentes phases de leur vie : enfant en bas âge, changement de fonctions, accompagnement d'un parent malade, projet de retraite... La première phase, celle du recensement, a été lancée en 2008. Dans un second temps, une enquête, complétée par des ateliers et des interviews, permettra d'affiner les données qualitatives avant d'élaborer un plan d'action.

3 - Répercussions sociales du vieillissement

Le vieillissement des populations entraîne des conséquences connues, comme le besoin de places plus nombreuses en maisons de retraite. D'autres conséquences sont moins perçues, en particulier celles qui concernent les infrastructures publiques. Une étude a été réalisée sur ce sujet par PricewaterhouseCoopers en 2008 pour le gouvernement canadien. Elle fait apparaître certains effets inattendus.

La population concernée est celle du baby-boom, qui vieillit avec une bonne qualité de santé et une longue espérance de vie. Les personnes âgées représenteront donc durablement un pourcentage élevé de la population. Les besoins en matière d'installations collectives sont de ce fait appelés à évoluer, et en particulier la prestation de services liée aux infrastructures publiques. On désigne sous ce terme l'ensemble d'éléments, qu'ils soient publics ou privés, qui sous-tendent le bien-être économique, social et environnemental de la société au profit de l'ensemble des citoyens. La question posée par le vieillissement est celle de leur adéquation aux besoins d'une population transformée.

Les transports et les routes

Le vieillissement de la population ne devrait pas mener à un besoin accru en infrastructures de transport collectif. En effet, l'utilisation des transports en commun diminue dans les groupes les plus âgés. Leur taux d'utilisation pourrait donc commencer à diminuer dans la prochaine décennie et les investissements dans la maintenance et l'entretien de ces infrastructures collectives pourraient prendre le pas sur ceux destinés à les accroître.

Le mode de transport préféré des personnes âgées est le véhicule personnel jusqu'à 80 ans environ, âge à compter duquel le taux d'utilisation des transports en commun recommence à augmenter. Il faudra donc établir de nouvelles stratégies d'accessibilité et de sécurité routière, comme des trottoirs et bas-côtés élargis et mieux aménagés pour les piétons et les utilisateurs de fauteuils électriques. Les améliorations pourraient inclure des réseaux routiers qui pardonnent

davantage les erreurs de conduite, comme la meilleure signalisation des intersections et la délimitation plus visible des routes.

Les réseaux d'eau

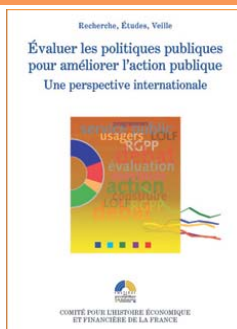
La demande en eau devrait diminuer à mesure que la population vieillira. On constate en effet dans la cohorte des personnes âgées une diminution substantielle de la demande en eau, lourde de conséquences pour les réseaux..

Si le débit de la demande tombe en dessous d'un niveau critique dans les canalisations d'alimentation, des zones de stagnation seront créées, ce qui compromet le bon fonctionnement des réseaux et conduirait à la réactivation de bactéries. La réduction du débit peut aussi créer une corrosion accrue des conduits. Une utilisation sous-optimale des réseaux d'eau pourrait donc mener à leur dégradation. Il faudra certainement envisager de revoir la construction des prix de l'eau, actuellement assise sur la quantité d'eau consommée alors que les coûts sont fixes pour la majeure partie.

Les infrastructures liées à la santé

La demande en matière de services de santé devrait augmenter à mesure que la population vieillira et cette demande pourrait durer longtemps étant donné l'actuelle espérance de vie. Le besoin de ressources humaines pour le monde hospitalier pourrait de ce fait devenir plus aigu. Une éventuelle concentration des populations âgées dans certaines régions sera susceptible de créer un déséquilibre dans le système de santé publique, inégalement sollicité.

COMITÉ POUR L'HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE LA FRANCE



ISBN 978-2-11-097513-3

250 p. 15 €

Pour commander : comite-edition.igpde@finances.gouv.fr

Les septièmes « Rencontres internationales de la gestion publique », organisées en juin 2008 par l'IGPDE en partenariat avec l'OCDE, ont eu pour thème : « **Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique** ». Cet ouvrage, sous la direction scientifique de Sylvie Trosa, leur fait suite. L'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans une actualité nouvelle en France, car l'article 47-2 de la Constitution en consacre dorénavant l'obligation. Cet ouvrage présente les préoccupations concrètes de différents pays (Espagne, France, Italie, Pays-Bas Royaume-Uni et Suède). Les questions de méthodes, de stratégie et de relations entre les acteurs sont ici abordées. Cet ouvrage s'adresse à ceux qui s'intéressent à l'évaluation mais également aux questions relatives au débat public dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques.



ISBN : 978-2-11-007707-3

En 2008, à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, la DGAFP a engagé une étude sur « **La performance de la fonction ressources humaines** » dans les fonctions publiques ". Dans ce cadre, le département Recherche-Etudes-Veille de l'IGPDE a réalisé une étude comparative dans 11 pays ". La GRH performante doit permettre d'avoir la bonne personne au bon poste à tout moment, afin d'atteindre et d'améliorer les résultats stratégiques. Mais la DRH a de plus un rôle particulier, celui d'anticiper : pour que la bonne personne soit au bon endroit au bon moment, encore faut-il l'avoir recrutée, formée, rémunérée à temps. Gérer les personnes et développer, par anticipation, les compétences des collaborateurs, c'est la performance spécifique de la DRH. L'étude propose des définitions des objectifs de performance et des indicateurs liés. L'étude de l'IGPDE a été publiée en octobre 2009 à la documentation Française dans la collection Etudes et perspectives.

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général

Rédactrice en chef : Annie CHEMLA-LAFAY, Recherche, études, veille (REV)

Equipe de rédaction REV : Annie CHEMLA-LAFAY, Catherine BEAUMONT,

Marie-Thérèse DELEPLACE, Arlette HEURTAUX,

Damien ROUX, en Master 2 à Paris 1 Panthéon Sorbonne, stagiaire à REV

Réalisation et mise en page : IGPDE / REV - RDSI

Publication trimestrielle - ISSN 1961-4381

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

