

DOCUMENTS DE TRAVAIL SUR LE VIEILLISSEMENT

Préserver la prospérité dans une société vieillissante: le projet horizontal de l'OCDE sur les implications politiques du vieillissement

DOCUMENT DE TRAVAIL AWP 6.1F

LA CAPACITE DE PRENDRE DES DECISIONS A LONG TERME DANS SEPT PAYS DE L'OCDE : LE CAS DU VIEILLISSEMENT

- Ce rapport fait partie des documents de travail qui ont servi de base à l'étude de l'OCDE sur le vieillissement démographique à laquelle plusieurs directions de l'OCDE ont participé. Les conclusions d'ensemble de cette étude sont présentées dans Préserver la prospérité dans une société vieillissante dont le chapitre VII, qui traite des voies de la réforme, s'inspire du présent document de travail.
- L'étude de sept pays Membres de l'OCDE -- l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande et le Japon -- permet d'identifier les nombreuses difficultés que les États doivent affronter pour traiter les questions de long terme, tout particulièrement le cas du vieillissement démographique par nature si complexe et concernant de multiples secteurs. Les difficultés sont relatives à la collecte des données, aux contraintes budgétaires, à la coordination d'un grand nombre de services déconcentrés de l'État et des collectivités locales auxquelles les réformes de la gestion publique ont donné plus de pouvoirs et d'autonomie, à la création d'un consensus et un appui politique durable pour des politiques qui entraînent des effets négatifs à court terme pour ne produire de bénéfices que sur le long terme. Le présent document examine les institutions et pratiques auxquelles les États recourent à l'heure actuelle pour la conception et la mise en œuvre de politiques cohérentes de nature à résoudre ces difficultés, et suggère des actions qui pourraient rendre le processus moins difficile.
- L'auteur est David G. Mathiasen, consultant auprès du Service de la gestion publique de l'OCDE

LA CAPACITE DE PRENDRE DES DECISIONS A LONG TERME DANS SEPT PAYS DE L'OCDE : LE CAS DU VIEILLISSEMENT

PREMIERE PARTIE—RESUME

1. Cette étude examine la façon dont sept pays Membres de l'OCDE¹ abordent les questions de long terme dans leurs systèmes de gestion publique, en prenant particulièrement pour exemple le traitement des problèmes posés par le vieillissement des populations. Elle est le fruit de discussions menées dans ces pays sur la capacité des gouvernements à élaborer des politiques coordonnées face au phénomène du vieillissement. (Deuxième partie, paragraphes 24 à 29.)

2. Pour les pays Membres de l'OCDE c'est une tâche complexe et difficile que de répondre aux difficultés posées par les mutations démographiques, car les implications en sont à la fois diverses et profondes. Il leur faut examiner les différentes options possibles dans une perspective à long terme, car les tendances démographiques ne font sentir leurs effets qu'avec lenteur, de sorte qu'il est généralement difficile de leur apporter des réponses politiques ou institutionnelles rapides. Pour citer un exemple, développer les systèmes de santé ou les systèmes scolaires pour réagir aux pressions démographiques prend du temps, et les contrats sociaux en place dans les pays Membres sont par nature une affaire de longue haleine. En outre, comme le souligne l'étude de l'OCDE intitulée *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, le fait que le processus de vieillissement se déroule tout au long de la vie signifie que les réformes doivent s'appliquer à toutes les tranches d'âge de la population, et pas seulement aux personnes âgées. Ajoutons que la capacité de concevoir une politique dépend de l'existence de données de bonne qualité, mais aussi de l'aptitude des administrations à les utiliser pour proposer aux décideurs des choix judicieux fondés sur des analyses solides. Dans la mesure où les politiques concernant le vieillissement transcendent les domaines de compétence des diverses administrations, une action coordonnée est indispensable. Il faut définir des solutions présentant un bon rapport coût-efficacité, et l'appareil administratif doit être capable de les traduire en actes. Il n'existe pas de modèle simple répondant à ces critères. Un examen de ce qu'ont réalisé les sept pays Membres confrontés aux problèmes de vieillissement montre que la définition et la mise en œuvre des politiques est un processus fort complexe. Le seul fait d'essayer d'assurer et de préserver la cohérence entre les politiques de la main-d'œuvre, des retraites, de la santé, de l'éducation et de la fiscalité représente un défi majeur même pour le gouvernement le mieux coordonné et le mieux organisé. Bien d'autres facteurs contribuent à accentuer ces problèmes, les plus importants étant que :

- de nombreuses mesures sont mises en œuvre par des niveaux infranationaux d'administration ;
- l'action gouvernementale exige l'existence d'un consensus entre les principaux groupes sociaux ;

- les politiques à long terme ayant des conséquences négatives à court terme ont du mal à obtenir un appui politique ;
- les contraintes budgétaires limitent sérieusement les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics.

(Deuxième partie.)

3. Dans les pays Membres de l'OCDE les statistiques de base sont considérées comme relevant de la responsabilité de l'État, et sont établies à partir des données de l'état-civil sur les naissances et les décès, des recensements périodiques ou d'enquêtes par sondage. Pour définir des politiques efficaces concernant le vieillissement de la population, il est nécessaire d'intégrer des facteurs sociaux, économiques et démographiques, et d'effectuer des études aussi bien longitudinales que transversales. Comme ces exigences augmentent les coûts et peuvent aboutir à des doubles emplois, il est indispensable de définir des stratégies coordonnées de recueil des statistiques. La qualité et la validité des données sont essentielles si l'on veut qu'elles éclairent utilement les choix politiques. Dans une période où beaucoup de pays Membres de l'OCDE sont confrontés à la nécessité de la rigueur budgétaire et à des réductions d'effectifs, il importe donc d'assurer le financement du recueil des données. L'avantage d'un financement centralisé est qu'il évite les doubles emplois et garantit un contrôle de qualité par des spécialistes. Le financement par les utilisateurs a, de son côté, l'avantage de refléter les besoins des décideurs et des gestionnaires des politiques. Combiner les deux paraît être la meilleure formule. (Troisième partie.)

4. Les recommandations formulées par l'OCDE en matière de vieillissement préconisent des approches globales et intégrées prenant en considération les questions de cycle de vie et de génération qui transcendent les frontières entre administrations. Dans bien des cas, les administrations qui sont concernées par le vieillissement démographique -- notamment celles reponsables de l'éducation, du travail et de la santé -- risquent d'être fortement sollicitées par les problèmes du court terme, et d'accorder du même coup une moindre priorité aux considérations à long terme. Pour contrecarrer cette tendance, il peut être utile de disposer d'une stratégie globale du vieillissement largement diffusée et fortement médiatisée. Mais sur le plan pratique, ces questions sont normalement traitées par des organismes de décision ou d'exécution opérant dans un secteur particulier comme la santé ou les retraites. Les pays Membres étudiés combinent de manière équilibrée les approches globales et intégrées de la politique du vieillissement et les approches sectorielles particulières. Un ou deux domaines tels que la santé ou la réforme des retraites finissent généralement par être considérés comme des "secteurs clés". La question de l'équilibre est d'autant plus délicate qu'il faut veiller à la cohérence des actions entre les ministères tout en prenant en considération le secteur privé et associatif et les autres niveaux d'administration. (Quatrième partie, paragraphes 43 à 53.)

5. Une politique à long terme en matière de vieillissement exige une vision d'ensemble de l'économie permettant de bien comprendre la capacité de création de ressources dont dispose un pays, et une vision à long terme de la démographie permettant de prévoir les demandes que l'économie devra satisfaire. Cependant cette approche ne saurait suffire. Traduire ces macroperspectives en choix budgétaires précis et en changements de contenu des programmes de dépenses représente un défi d'une ampleur au moins équivalente. En outre, l'analyse doit souvent examiner les institutions concernées, notamment les différents niveaux d'administration. Un certain nombre des pays étudiés ont mis à l'essai des techniques d'analyse à long terme, y compris la mise au point de modèles quantitatifs, domaine dans lequel le partage d'informations et les consultations entre pays Membres pourraient s'avérer utiles. (Quatrième partie, paragraphes 54 à 68.)

6. Pour élaborer une politique à long terme du vieillissement, les pays font appel à toute une gamme d'institutions et d'organisations. En dépit des différences qu'il y a d'un pays à un autre, tous ont

recours à des commissions prestigieuses et à des centres de recherche appliquée indépendants venant s'ajouter aux services habituels d'étude internes à l'administration. Les commissions et des centres de recherche indépendants doivent allier compétence technique et objectivité à de bonnes relations avec les instituts de statistique et les centres d'analyse et de prévision de l'administration. (Quatrième partie, paragraphes 69 à 75.)

7. Dans tous les pays étudiés, la coordination des actions publiques est rendue difficile par la nature transversale et complexe des questions du vieillissement à long terme. Les ministères et les services de l'État dont les missions exigent une interaction forte avec d'autres institutions publiques ou privées à but non lucratif se heurtent à un problème particulièrement ardu, car il leur faut à la fois œuvrer efficacement avec ces institutions tout en veillant à la coordination avec les autres ministères. (Quatrième partie, paragraphes 76 à 86.)

8. Les pays qui se sont délibérément penchés sur la question de la création d'un consensus de l'opinion autour de leur politique à long terme du vieillissement sont relativement peu nombreux. Toutefois, les commissions auxquelles on fait appel pour définir cette politique peuvent se révéler un moyen efficace de susciter un tel consensus, et quelques pays ont procédé dans ce domaine à des innovations qui méritent d'être examinées. (Quatrième partie, paragraphes 87 à 95.)

9. A bien des égards, l'application de la politique relative au vieillissement ne semble pas présenter de différence par rapport aux autres politiques menées par les gouvernements. Dans les pays étudiés, on trouve cependant quelques exemples de techniques de mise en œuvre particulièrement pertinentes dans le cas de populations vieillissantes. Les enjeux à long terme du vieillissement offrent de ce fait aux gouvernements l'occasion d'innover, notamment en matière d'instruments de gestion publique, et d'encourager la flexibilité et la créativité, même si les concepts de gestion traditionnels conserveront à bien des égards leur utilité pour les citoyens. (Quatrième partie, paragraphes 96 à 103.)

10. De nombreux pays Membres de l'OCDE ont lancé ou sont en train de lancer d'importantes réformes de la gestion publique, qui doivent être prises en compte dans l'élaboration des politiques relatives au vieillissement. Par exemple, beaucoup de pays ont accru les pouvoirs des collectivités locales, déconcentré les compétences au sein des services de l'État, et fait davantage appel au secteur privé et aux organisations à but non lucratif pour l'accomplissement de missions de service public. Sur les grands enjeux du vieillissement les gouvernements devront accepter d'agir envers les autres institutions par le conseil et l'information et par des politiques incitatives. En matière de vieillissement, il n'est cependant pas encore clairement établi dans quels cas il vaut mieux "piloter" les autres niveaux d'administration plutôt que leur "donner des instructions", et les services chargés de la conception des politiques devront faire preuve d'esprit d'innovation et de créativité. De nouveaux modèles de l'activité gouvernementale sont nécessaires. Les citoyens auront davantage besoin d'informations que de directives et d'aides. La coordination des politiques requerra la coopération et le consensus entre ministères et services de l'État, ainsi qu'entre les différents niveaux territoriaux d'administration. Dans ce nouveau contexte, les systèmes de contrôle centralisés et directifs ne seront pas toujours très efficaces. Mais en même temps, certaines décisions devront toujours être prises et exécutées de manière centralisée.

11. La recherche d'un consensus tiendra une grande place dans l'action des pouvoirs publics. Un certain nombre de pays s'efforcent d'y parvenir en combinant ce que les techniciens et les analystes estiment être la meilleure politique ou la meilleure méthode, avec les solutions et les méthodes qui ont la faveur des citoyens, quel que soit leur âge. Pour dégager un consensus, on fera notamment appel à la création de commissions, l'organisation de réunions publiques avec les parties intéressées, et la production de documents largement diffusés.

12. Une approche que tous les pays Membres auraient intérêt à envisager consiste à fournir à leurs citoyens la meilleure information possible sur ce que leur réserve l'avenir. Toutefois, de grandes déclarations énonçant des objectifs sans prise en compte réaliste des contraintes, tant de gestion que de financement, risquent d'être peu crédibles. En revanche, la formulation d'une stratégie d'ensemble est conforme à la fois à l'esprit et à la pratique des réformes administratives, et aux recommandations de l'OCDE sur le traitement des questions liées au vieillissement des populations. (Cinquième partie.)

OBTENIR DES RÉSULTATS

Qu'entend-on par gestion publique des politiques à long terme ?

Les travaux de l'OCDE sur les implications de l'évolution démographique des pays Membres ont porté principalement sur la formulation de politiques. Sur le plan macro-économique, les problèmes qui se posent ont trait à la nécessité de modifier les relations entre l'épargne, l'investissement et d'autres variables économiques de base pour répondre aux besoins d'une population retraitée plus nombreuse, ainsi que pour s'adapter aux nouveaux comportements économiques résultant des changements dans la composition de la population. Sur le plan sectoriel et micro-économique, les problèmes concernent la fourniture de services et de prestations par le service public.

Même les meilleures analyses de l'action gouvernementale ne formulent que des choix possibles et non des solutions définitives pour chaque pays. Comme aucune solution n'est susceptible de ne comporter que des avantages, sans entraîner de coûts, aucune ne pourra être automatiquement adoptée par les pays Membres. En outre, si elle l'était, elle ne pourrait en aucune façon s'appliquer d'elle-même. C'est pourquoi le choix d'une stratégie et de ses modalités de mise en œuvre doit faire partie intégrante de l'élaboration de toute politique et doit susciter l'adhésion du public si l'on veut qu'elle soit acceptée et mise en application avec succès.

En se fondant sur un échantillon représentatif de sept pays, la présente étude passe en revue diverses questions de gestion publique, en commençant par la question de savoir quel est l'organisme ou l'instance le mieux à même d'entreprendre une analyse des choix publics (et pour quelle raison) et s'achevant par une description des moyens permettant de satisfaire au mieux les besoins du public. Ce faisant, l'étude soulève un certain nombre de questions de gestion publique, telles que :

- Quelles institutions -- publiques, associatives ou privées -- sont les mieux à même de formuler les options politiques possibles ?
- Comment des gouvernements démocratiquement élus effectuent-ils des choix entre des politiques différentes ?
- De quels mécanismes disposent-ils pour assurer la cohérence de l'action gouvernementale entre des ministères exerçant des responsabilités différentes mais qui toutes subissent les effets de l'évolution démographique et concernent le vieillissement des populations ?
- Comment associer le plus efficacement possible les différentes unités administratives -- à l'échelon national, municipal ou provincial -- à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre et dans quel cas doivent-elles être associées ?
- Comment associer le public au débat sur l'éventail de questions relatives au changement démographique et dans quelle mesure les gouvernements peuvent-ils susciter une adhésion ou un consensus en faveur des grandes réformes au niveau national ?
- Comment les politiques qui en fin de compte affectent la vie de tous les membres de la société, quel que soit leur âge, peuvent-elles être mises en pratique avec le plus d'efficacité et d'efficience ? Comment la mise en œuvre pratique et concrète de ces politiques peut-elle concilier l'intérêt national et la justice sociale avec les avantages de la décentralisation et de la flexibilité d'autre part ?

DEUXIEME PARTIE — INTRODUCTION

L'idéal et la réalité

13. Les gouvernements et les nations peuvent se permettre de faire de graves erreurs sur de petits enjeux. Ils ne peuvent pas se permettre de commettre de graves erreurs sur de grands enjeux, et même des erreurs minimales sur de grands enjeux peuvent coûter cher. C'est pourquoi nombreux sont les pays de l'OCDE où le vieillissement démographique tient implicitement ou explicitement une place importante dans le programme d'action des gouvernements. Répondre aux défis des mutations démographiques est cependant une tâche difficile parce que les implications en sont à la fois diverses et profondes.

14. Il y a donc de bonnes raisons d'améliorer la capacité des gouvernements à concevoir des politiques concernant les questions de vieillissement. Les pays Membres de l'OCDE doivent examiner les options qui s'offrent à eux dans une perspective à long terme, étant donné que les évaluations démographiques s'accordent mal de réactions politiques ou institutionnelles immédiates. Les raisons les plus souvent invoquées en sont que les contrats sociaux existant dans les pays Membres, parfois sous une forme clairement spécifiée dans des lois, parfois implicitement, sont par nature une affaire de longue haleine se traduisant par des obligations et des prestations de l'État envers le citoyen tout au long de la vie de ce dernier. De plus, des institutions prestataires de services ne se créent pas du jour au lendemain. Il faut du temps pour redéployer les priorités politiques en faveur de la scolarisation des jeunes au profit de l'aide aux personnes âgées. Au surplus, ainsi que le souligne l'étude précitée de l'OCDE, le processus du vieillissement se déroule tout au long de la vie. L'action en faveur des personnes âgées, quelle que soit la définition que l'on en donne, doit commencer bien avant que les intéressés ne vieillissent. Si l'on attend des travailleurs qu'ils partent à la retraite en moyenne à 65 ou à 67 ans, ils doivent le savoir au début de leur vie active. Si le système public de retraites ne fournit qu'un revenu de base, ils leur faut le temps d'accumuler les ressources qui leur assureront le niveau de vie qu'ils jugent acceptable. Pour mener une vieillesse active et en bonne santé, il faut s'y préparer tout au long de la vie.

15. La capacité de définir une politique dépend de bien des facteurs. Il faut des données solides. Les services de l'État doivent disposer d'une bonne capacité d'analyse pour proposer des choix judicieux. Comme les politiques concernant le vieillissement transcendent les limites entre administrations, il est essentiel d'en assurer la coordination. Il faut définir des solutions présentant un bon rapport coût-efficacité, que l'appareil administratif doit être capable de traduire en actes.

16. Définir une politique ne suffit pas. Sa bonne mise en œuvre dépend en premier lieu de l'information et de la mobilisation des citoyens pour que se dégage un consensus politique valide sur la direction à prendre. Le Parlement et les autres instances politiques doivent être associés, et convaincus que les impératifs à long terme doivent l'emporter sur l'opportunisme du court terme. Les niveaux d'administration locaux doivent eux aussi être impliqués, comme doit être défini le rôle des secteurs privé et associatif.

17. Mener à bien toutes ces tâches ne serait déjà pas facile dans un contexte économique et social stable. Or à l'heure actuelle la plupart des pays de l'OCDE n'en bénéficient pas. Dans la plupart d'entre

eux le rôle de l'État est contesté, et dans bien des pays -- mais pas dans tous -- ce rôle est en train de changer². Le bon dosage entre initiatives publiques et initiatives privées en matière de politique du vieillissement est difficile à définir, mais cette difficulté est aggravée lorsque les rôles respectifs font l'objet d'une contestation *globale*. De même, si la mondialisation de l'économie offre de nouvelles possibilités de répondre au défi de la démographie, comme le montre l'étude de l'OCDE sur les mouvements internationaux de capitaux, ces possibilités ne sont pas sans danger et, dans bien des pays, des pressions s'exercent pour que soient mis en place des modes d'organisation du travail plus souples.

18. A la lumière de ces considérations, on peut soutenir que les pays Membres doivent élaborer des politiques à long terme du vieillissement qui reflètent l'évolution démographique, les nouvelles données économiques et les changements de rôle des individus dans la société. Ces politiques doivent être coordonnées entre services de l'État, et entre les différents niveaux d'administration. Elles doivent également s'accorder avec le nouveau rôle de la puissance publique, répondre aux préoccupations légitimes de divers groupes d'intérêts, bien informés et souvent puissants ; il faut enfin chercher à créer autour d'elles un consensus de l'opinion publique, et les faire adopter par toute une série d'institutions politiques démocratiques.

19. En fait aucun pays ne procède de la sorte, et ce pour de bonnes raisons.

20. Notre examen de la définition et de la mise en œuvre d'une politique à long terme montre qu'en pratique il s'agit de tâches d'une extrême complexité. Des nombreux éléments évoqués par les représentants des pays étudiés, trois apparaissent comme particulièrement importants :

- L'élaboration de politiques et de programmes à caractère horizontal et intersectoriel, obligeant les ministères et les services à harmoniser leurs stratégies et leurs activités.
- Une réelle concertation avec les autres niveaux d'administration et avec les institutions non gouvernementales concernées afin d'atteindre les objectifs visés.
- L'obtention du degré approprié de participation et de soutien de la part tant du système politique que des autres grandes institutions de la société, sur les principaux objectifs et les moyens de les atteindre -- en d'autres termes, l'adhésion du public.

21. Bien des choix politiques analysés dans l'étude de l'OCDE *Préserver la prospérité dans une société vieillissante* sont l'objet de controverses dans toute une série de pays de l'OCDE. Compte tenu de l'éloignement de l'horizon temporel et du caractère intrinsèquement incertain du contexte futur, les analyses sur lesquelles se fondent les recommandations peuvent être contestées. C'est pourquoi la mise au point d'un ensemble exhaustif de mesures en matière de vieillissement, pour si difficile qu'elle soit, ne constitue qu'un premier pas. Traduire concrètement ces mesures constitue pour la gestion publique une véritable gageure.

22. Notre rapport n'essaie pas de proposer une solution en forme de modèle de gestion publique que les pays Membres devraient adopter pour traiter des problèmes posés par le vieillissement des populations. Il s'attache plutôt à passer en revue divers aspects du processus d'élaboration des politiques publiques dans des pays Membres peu nombreux mais différents, afin de voir s'il s'en dégage des idées généralement applicables. Chaque pays doit naturellement élaborer sa propre formule, mais il pourra peut-être ce faisant tirer parti de l'expérience et de la créativité d'autres pays.

23. La conclusion indique certaines questions que les pays peuvent examiner lorsqu'ils se pencheront sur ce qu'implique le vieillissement en matière de gestion publique :

- Quels aspects (la politique macroéconomique par exemple) doivent être absolument pris en charge au niveau de l'État, et exigent une forte volonté politique aux échelons les plus élevés ?
- Comment peut-on utiliser les mécanismes d'information et de consultation à la fois pour définir des mesures gouvernementales et pour faire en sorte que ces mesures puissent s'exécuter d'elles-mêmes (en entendant par là des mesures qui font appel à des incitations et autres dispositions institutionnelles du même ordre plutôt qu'aux systèmes classiques de commandement et de contrôle hiérarchiques) ?
- Comment organiser les organismes centraux de gestion de façon à ce que l'indispensable coordination des politiques s'opère sans exiger de la part des hauts responsables politiques une quantité déraisonnable de temps et d'efforts ?
- Comment fournir aux organismes responsables des statistiques et des analyses les moyens dont ils ont besoin dans un contexte de restrictions budgétaires, et comment peut-on les organiser pour garantir des travaux de haute qualité bénéficiant d'une forte crédibilité aux yeux du public ?

Les origines, le champ couvert et la démarche de cette étude

24. Le Comité de la gestion publique porte une attention croissante aux problèmes ayant une dimension à long terme. Plusieurs réunions des hauts responsables du budget se sont penchées sur différents aspects de cette question, et en septembre 1997 une réunion des hauts responsables des centres de gouvernement (Secrétaires généraux du gouvernement, Chefs de Cabinet du Premier Ministre, ou Secrétaires d'État de la Présidence du Conseil des Ministres) a été spécialement consacrée aux enjeux à long terme, notamment le vieillissement démographique. Ce thème a été aussi largement débattu en mars 1996 au niveau ministériel lors du colloque de l'OCDE sur la gestion publique (Colloque ministériel de l'OCDE sur l'avenir des services publics). Ce travail sur le vieillissement considéré comme un enjeu de long terme se situe dans le prolongement des efforts du Comité.

25. En outre, l'étude horizontale de l'OCDE sur le vieillissement a examiné un nouvel élément, la capacité des gouvernements des pays Membres à prendre effectivement en charge les problèmes du vieillissement. Dans ses travaux passés l'OCDE s'était attachée à cerner quelles étaient les conséquences du vieillissement pour l'action des pouvoirs publics dans les pays Membres. A présent, on commence à s'intéresser à la question de la capacité des gouvernements à élaborer des options alternatives, à faire des choix et à les traduire en actes.

26. Notre étude analyse la façon dont les gouvernements de sept pays Membres abordent les questions de long terme, et notamment celles qui découlent du vieillissement de leurs populations. Elle s'appuie sur des discussions avec des fonctionnaires et des experts d'Australie, du Canada, des États-Unis, de Finlande, de France, d'Irlande et du Japon. Ces pays offrent un éventail très diversifié de caractères politiques, culturels et démographiques, sans toutefois être totalement représentatif de l'ensemble des pays de l'OCDE. Du strict point de vue démographique, tous les pays choisis sont confrontés à la perspective du vieillissement de la population, toutefois pas aux mêmes échéances. Parmi ces sept pays, les problèmes les plus immédiats concernent le Japon, et les moins pressants l'Irlande. Les discussions ont eu lieu entre juin et octobre 1997.

27. Cette étude est focalisée sur la gestion publique, c'est-à-dire sur le processus par lequel des institutions publiques transforment l'information en politique, et une politique en programmes de dépenses. Elle met en jeu une double interaction, d'une part entre décideurs, collecteurs d'informations et analystes, et d'autre part entre la sphère politique et les citoyens.

28. On ne peut naturellement pas séparer le processus d'élaboration d'une politique du contenu de cette politique. Une grande partie de ce que nous avons appris en matière de processus est contenu dans les documents qui nous ont été fournis en abondance par les fonctionnaires et les experts interrogés au cours de cette étude. Nos interlocuteurs ont fait preuve d'une générosité remarquable quant au temps qu'ils nous ont consacré, aux éclaircissements qu'ils nous ont apportés et à la documentation qu'ils nous ont fournie : qu'ils trouvent ici l'expression de notre reconnaissance.

29. Les éléments de gestion publique pris en considération sont les suivants :

- le rassemblement des données et la mise au point d'une base d'informations ;
- le processus d'analyse auquel les questions de long terme sont soumises ;
- la capacité des institutions -- qu'elles relèvent du secteur public, privé ou associatif -- d'effectuer des analyses et de formuler des propositions pour l'action ;
- l'efficacité dont les gouvernements font preuve pour obtenir un consensus et un soutien en faveur de mesures nouvelles à long terme ;
- l'aptitude des gouvernements à mettre en œuvre des politiques solides et bien coordonnées.

TROISIEME PARTIE — LA CREATION DE LA BASE D'INFORMATIONS

Les sources et les utilisations de l'information

30. Les pays Membres de l'OCDE considèrent que les statistiques de base relèvent de la responsabilité de l'État. Les données démographiques peuvent être établies à partir des registres de l'état-civil sur les naissances et les décès, des recensements périodiques ou d'enquêtes par sondage. L'enquête menée auprès des pays retenus dans notre étude a fait apparaître sept questions majeures :

- la centralisation de la collecte des données ;
- les types de données nécessaires ;
- l'intégration des données démographiques, économiques et sociales ;
- l'élaboration de données longitudinales ;
- la protection de la vie privée et la confidentialité ;
- qui finance et qui contrôle ;
- le rôle de l'institut de statistique dans l'élaboration des politiques.

Centralisation

31. La question n'est pas aussi simple qu'elle le paraît au premier abord. D'une part il semble évident qu'un institut central de statistique bénéficie d'économies d'échelle du point de vue du personnel qualifié et de l'équipement, ce qui permet de créer plus aisément une masse critique d'expertise, afin de faire jouer les synergies entre experts et de développer une culture favorable à la qualité et au professionnalisme. Les services centralisés ont généralement leur propre budget, ce qui aux yeux de beaucoup est essentiel pour préserver indépendance et professionnalisme. Cependant, comme le souligne amplement l'étude de l'OCDE sur le vieillissement, des questions importantes touchant la politique du vieillissement sont susceptibles d'être posées en dehors de la communauté des statisticiens, et ceux qui les posent peuvent n'avoir ni les ressources ni l'influence qui leur permettraient d'obtenir des réponses. Par exemple il importe que les décideurs connaissent non seulement les caractéristiques de l'ensemble de la population âgée, mais également celles des générations qui la composent. Or l'importance de ce genre d'information peut ne pas venir à l'esprit des statisticiens. Dans certains cas, en particulier celui de la santé, les services de terrain peuvent être bien mieux à même non seulement de poser les bonnes questions, mais également de recueillir et d'interpréter les données. En outre, dans certains pays Membres, la réforme de la gestion publique a l'accent sur la séparation du prestataire d'un service public de sa source de financement (cf. infra).

32. Les États-Unis ont un système de collecte des données très décentralisé, sans institut central de statistique. Il existe certes une petite cellule de coordination au sein de l'*Office of Management and Budget*, mais les fonds affectés à des travaux statistiques sont dispersés entre de nombreuses agences fédérales. C'est le *National Institute on Ageing*, doté d'un budget propre, qui finance les analyses statistiques, le recueil des données et la recherche appliquée. A l'opposé, le Canada dispose d'un institut de statistique prestigieux très centralisé, Statistique Canada, qui a des responsabilités très étendues en matière de collecte de données. Le contrôle de ses crédits est exercé par les responsables budgétaires du Conseil du Trésor. En France, la collecte des données est centralisée pour certains domaines tels que la démographie et les ménages, avec en parallèle un réseau de collecte des données dépendant des ministères et coordonné par l'INSEE. Pour des pays plus petits comme la Finlande et l'Irlande, les options sont moins nombreuses, ne serait-ce qu'en raison de leurs ressources plus limitées.

De quoi a-t-on besoin ?

33. Les pays Membres de l'OCDE disposent depuis longtemps des données économiques et démographiques de base. Ces données portent sur les caractéristiques de la population, l'état de santé, les comptes nationaux, les salaires et traitements. D'autres informations sont cependant nécessaires pour étayer des choix de politique gouvernementale.

34. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le bien-être économique a été dans une large mesure défini par référence au revenu disponible annuel ou mensuel. Dans bien des pays Membres cet instrument de mesure n'est plus suffisant. L'augmentation de la mobilité professionnelle, l'arrivée des femmes dans la population active, le développement du travail à temps partiel et l'allongement de la durée des études donnent à penser que pour formuler une politique, l'évolution des rémunérations tout au long de la vie est plus pertinente que les fluctuations des rémunérations d'une année sur l'autre. En outre, 50 années de croissance économique et de hausse des revenus ont conféré davantage d'importance à l'accumulation des patrimoines et à l'évolution à long terme de l'épargne et des investissements des particuliers. Il est non moins clair qu'au sein de la population âgée (de quelque manière qu'on la définisse) il existe des écarts substantiels. Il est indispensable de définir des cohortes, en raison des différences de situation en matière de santé, de revenu et d'emploi au sein du groupe globalement défini comme celui des "personnes âgées". Pour évaluer la viabilité financière à long terme des régimes publics de retraites, des projections actuarielles sont par ailleurs indispensables. Elles sont depuis longtemps imposées par la loi aux États-Unis, alors qu'une telle analyse est relativement récente en Irlande. Ajoutons que l'*Actuarial Review of Social Welfare Pensions*, publiée en septembre 1997, constitue une synthèse exceptionnellement claire et complète de ce sujet complexe. Au Japon, la nature et la disponibilité d'informations de ce type n'est pas sans susciter des controverses.

35. De tels facteurs militent en faveur du recueil de données permettant de mieux saisir la situation économique et sociale des personnes âgées. Un certain nombre d'experts et d'analystes ont souligné les lacunes dont souffre l'information, tout en notant les progrès importants récemment accomplis dans la collecte des données. En Australie, par exemple, le Groupe de modélisation des retraites a rassemblé de nouvelles informations sur le patrimoine des personnes âgées. En France, on collecte des données pour mesurer le niveau de vie relatif des personnes âgées, en prenant en compte non seulement les revenus mais encore l'état de santé, le patrimoine détenu par héritage et le logement. Cependant, notre enquête n'a pas permis d'établir clairement si de nombreux pays ont fait un effort systématique pour fournir les données nécessaires.

Intégration

36. Lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique, plus les données sont fortement intégrées, mieux cela vaut. Les données les plus utiles concernent non seulement les statistiques par cohortes, mais l'état de santé, le revenu, le patrimoine et les caractéristiques sociales. Mais plus ces données sont fines, plus elles coûtent cher. Celles que l'on obtient par voie de recensement se révèlent d'un coût très élevé, et elles peuvent en outre être perçues par les citoyens comme une intrusion dans leur vie privée. De même, les enquêtes détaillées par sondage prennent de plus en plus de temps pour le recueil des données, et exigent de recourir à des échantillons de plus en plus importants, au fur et à mesure que l'on affine l'analyse.

37. Les administrations ayant la responsabilité d'un secteur comme le logement ou la santé peuvent avoir du mal à justifier qu'elles collectent des données extérieures à leur champ de compétences, et les services ayant en charge des problèmes sociaux, tels que les populations autochtones ou les minorités linguistiques, peuvent ne pas avoir les moyens financiers nécessaires pour réaliser leurs propres enquêtes. La diversification de la collecte de données devient de plus en plus coûteuse à mesure que les utilisateurs réclament des ensembles de données à partir desquels on puisse formuler des options, ce qui plaide pour des approches coordonnées. C'est d'ailleurs ainsi que procède Statistique Canada, en consultant largement les utilisateurs. En Finlande, le ministère du Travail est sensibilisé à la diversité des enjeux relatifs aux emplois, et recueille dans ses enquêtes des données sur les facteurs sociaux et sanitaires.

Données longitudinales

38. La plupart des analyses des politiques font appel à des données transversales. Cette approche part de l'idée que les personnes de vingt ans et les personnes de cinquante ans présentent aujourd'hui des caractéristiques différentes, les personnes de vingt ans ressembleront à leurs aînés lorsqu'elles arriveront au même âge. C'est de moins en moins probable à mesure que l'on raisonne sur un horizon plus éloigné, comme le montrent les changements intervenus dans la fécondité, le taux d'activité des femmes et la mortalité. Les enquêtes longitudinales, qui suivent une cohorte donnée au fil du temps, peuvent fournir à l'analyse de la décision de précieuses indications, qui sont masquées par des données en coupe instantanée (ainsi la Finlande a effectué une étude longitudinale sur le vieillissement et la capacité de travailler, et l'Irlande a entamé en 1994 une étude longitudinale qui collecte des données économiques et sociales pertinentes pour les problèmes de vieillissement). Ces enquêtes ont cependant trois inconvénients :

- elles ne sont pas utiles à l'analyse avant plusieurs années ;
- elles coûtent cher ;
- elles exigent de la part de l'institution responsable un engagement de longue haleine.

En conséquence de telles enquêtes devraient avoir leur place dans une stratégie intégrée de recueil des données.

Vie privée et confidentialité

39. Une grande partie des données intéressant la politique du vieillissement concernent la santé, l'épargne, la structure de la consommation et du patrimoine, les préférences en matière de départ à la retraite, et la fiscalité. Ces données sources existent, et elles sont en général informatisées. L'analyste peut cependant ne pas y avoir accès pour des raisons de protection de la vie privée, ou simplement parce

qu'elles appartiennent au secteur privé et font l'objet d'un droit de propriété. Par exemple, on se préoccupe beaucoup du problème de l'accès aux bases de données sur la santé à des fins statistiques. Aux États-Unis, il y a eu un grand débat sur la réforme du régime national des retraites, impliquant la possibilité de changer le poids relatif et le contenu des formules d'assurance publiques et privées existantes. Il y a évidemment incertitude sur les comportements que susciteront ces changements, mais le problème est compliqué par le fait qu'une grande quantité de données sur les réactions des travailleurs à des formules de retraite privées ne sont pas accessibles. Il semble que dans d'autres pays on puisse accéder à de telles données sans porter atteinte à la confidentialité.

Qui produit, qui contrôle et qui paye

40. Les principes que certains pays Membres soucieux de réforme s'efforcent de suivre impliquent que les données soient produites sous contrat par des entités privées, placées de préférence en concurrence ; quant à l'utilisateur, il contrôlerait et paierait le produit. La réalité est plus complexe, et ce pour de bonnes raisons. Les données relatives au vieillissement ont de multiples utilisateurs ; une fois produites, elles sont un bien gratuit. Dans la mesure où ces données sont un "bien public" classique, le recours au marché n'apporte pas de solution. En outre, il est important que les statistiques soient "officielles", ce qui indique qu'elles sont fiables, ou qu'à tout le moins elles ne sont pas délibérément biaisées, et que des fonctionnaires peuvent être appelés à rendre des comptes si tel n'est pas le cas.

41. Des réductions de personnel dans le secteur public et des coupes budgétaires ont eu lieu dans un certain nombre des pays étudiés, en particulier l'Australie, les États-Unis, le Canada et la Finlande. La capacité de collecte des données s'en trouve affectée. Au Canada, l'institut central de statistique bénéficie d'un financement direct pour une grande partie de ses activités de base, mais les travaux particulièrement axés sur le vieillissement peuvent être financés sur les budgets des administrations de terrain. En fait, Statistique Canada devient alors un sous-traitant. Concrètement, les sources de ce financement complémentaire peuvent être des organismes d'exécution dotés de gros budgets servant au financement des systèmes nationaux de santé ou des régimes nationaux de retraites. Pour ces organismes, l'intérêt financier d'une information et d'une analyse de qualité est de toute évidence élevé, alors que les sommes en jeu ne représentent qu'un faible pourcentage des dotations budgétaires nationales. Les petits organismes responsables de la recherche sur la politique du vieillissement sont moins susceptibles de pouvoir financer la production de données, et donc de la contrôler. Aux États-Unis par exemple, les entités qui gèrent la sécurité sociale et les soins médicaux sont mieux placées pour influencer les priorités statistiques que l'*Office of Ageing* ou le *National Institute of Ageing*. C'est une supériorité dont il ne faut cependant pas exagérer l'importance. En Australie comme aux États-Unis, il existe des règles budgétaires spécifiques sur les dépenses de fonctionnement, de sorte que le contrôle d'une masse importante de versements sociaux ne permet pas nécessairement de dégager des crédits pour l'élaboration et l'analyse des données.

Le rôle de l'institut de statistique dans l'élaboration des politiques

42. Selon les nouveaux principes de la gestion publique, la notion de séparation entre producteur et utilisateur suppose que les instituts de statistique se concentrent sur l'obtention des bonnes données, en laissant aux organes de conception ou d'exécution le soin de les interpréter et de les utiliser. Dans la réalité, cette distinction est souvent floue. Au Canada, par exemple, Statistique Canada participe activement au débat sur les enjeux démographiques et ceux du vieillissement, et a beaucoup contribué à attirer sur ces derniers l'attention des autorités. Au Japon, le Conseil consultatif de la sécurité sociale, qui est un organisme permanent, ne se borne pas à conseiller le gouvernement, mais s'implique fortement

dans l'élaboration de statistiques concernant les dépenses de sécurité sociale. Aux États-Unis, l'organisme équivalent a dans le passé été renouvelé tous les quatre ans, avec de nouveaux membres et de nouveaux collaborateurs. Il ne joue pas de rôle direct dans la production de données, mais il peut soumettre celles-ci à toutes les analyses qu'il veut. Cet organisme consultatif vient maintenant de devenir permanent, à l'exemple du modèle japonais. En France, l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), dont l'une des missions est de réaliser des études économiques, a construit divers modèles de simulation des conséquences dynamiques de politiques à moyen et à long terme. De tels modèles, qui ont également été mis au point à la direction de la Prévision du ministère de l'Économie et des Finances, alimentent le débat public dans le cadre d'un large processus de concertation avec les partenaires sociaux, organisé notamment par le Commissariat général du Plan.

QUATRIEME PARTIE — ANALYSE DES POLITIQUES ET CAPACITE DE PRISE DE DECISION

Le vieillissement de la population : une politique globale ou sectorielle ?

43. Les recommandations de l'OCDE plaident pour que des réponses soient apportées aux problèmes de cycles de vie et de génération³, qui constituent un défi pour le processus d'élaboration des politiques. Il s'agit en effet d'horizons temporels éloignés. Les problèmes posés dépassent les frontières entre administrations. Les décisions financières doivent être cohérentes avec les priorités gouvernementales. Les décideurs ont souvent besoin d'une meilleure information. Il est nécessaire de créer un consensus dans l'opinion pour soutenir des changements de politiques ou de programmes. La réussite suppose de la part des institutions publiques une action à tous les niveaux - collectivités locales et régionales, état, organisations internationales. Toutes ces entités doivent communiquer efficacement, en sachant écouter et traduire en actes les avis émanant des groupes d'intérêts, des citoyens, des employeurs et des salariés, ainsi que des milieux universitaires. Ajoutons qu'une bonne partie des politiques sociales actuelles reposent sur des hypothèses touchant la démographie et la société qui ne sont plus fondées. Pour répondre aux réalités présentes, il est indispensable d'introduire des changements dans les programmes de dépenses publiques, notamment en ce qui concerne les services fournis.

44. Face à un enjeu extrêmement important et complexe, il est tentant d'envisager une approche descendante exhaustive, qui lierait entre eux tous les éléments du problème et se traduirait par un plan d'action lui aussi exhaustif -- autrement dit, d'adopter une approche globale centralisée.

45. Cependant il existe dans la quasi-totalité des pays étudiés quatre facteurs au moins qui les amènent à résister à cette tentation :

- Les structures administratives accordent une autonomie considérable aux communes, aux régions, aux provinces ou aux états.
- Les instances centrales de coordination ont des pouvoirs et des capacités variables, mais même lorsqu'elles fonctionnent bien, elles sont submergées par des problèmes qui relèvent principalement du court terme.
- Nombre de pays ont abordé un type de réforme administrative qui privilégie la déconcentration et l'autonomie des organismes du secteur public, l'allègement de la réglementation, un meilleur usage des incitations, et le recours à la participation d'organisations non gouvernementales.
- La complexité que représente la définition d'une approche globale dirigée à partir du centre dépasse la capacité de presque tous les gouvernements étudiés, et peut-être même de la totalité.

46. Cela ne veut pas dire que l'État n'a pas un rôle crucial à jouer. L'important est plutôt de décider, cas par cas, quels sont les politiques et les programmes qui peuvent ou doivent dépendre de l'État, en précisant la façon dont on traitera le reste. De même, les facteurs qui militent contre une approche globale dirigée à partir du centre n'impliquent pas qu'il ne devrait y avoir aucune stratégie nationale à l'égard des questions de vieillissement. Bien au contraire, il est incontestablement utile que l'on ait dans ce domaine une discussion (ou une approche) nationale, et qu'il existe un plan d'action gouvernementale stratégique qui trace le chemin à suivre sur le plan national et suscite une prise de conscience tout en procurant les incitations appropriées à l'ensemble des acteurs concernés. D'autre part, beaucoup de grandes décisions seront prises -- et financées -- par des ministères et organismes à caractère sectoriel. Dans les pays étudiés les choix macroéconomiques sont généralement effectués par les ministères des finances, les retraites publiques sont gérées par les organismes de la sécurité sociale, les politiques de l'emploi relèvent des ministères du travail, etc. Dans tous les domaines où des prestations de services sont à assurer, il faudra expliciter le rôle des autres niveaux d'administration, des associations et du secteur privé.

Encadré 1. Choix d'études de synthèse sur le vieillissement

<i>Titre</i>	<i>Emetteur</i>	<i>Thèmes traités</i>	<i>Remarques</i>
Australia's Ageing Society (1994)	Economic Planning Advisory Council	Protection sociale, santé, éducation, emploi, soins aux personnes âgées (à domicile et en établissement)	Les données vont jusqu'en 2051. Contient des comparaisons internationales
Older Australia at a glance (1997)	Australian Institute of Health and Welfare ; Office for the Aged, Dept. of Health and Family Services	Retraite, santé, services sociaux, soins en établissement et à domicile, activités de proximité	Elaboré pour la Conférence mondiale 1997 sur la Gérontologie ; contient des comparaisons internationales
Welfare Implications of Demographic Trends (Irlande)	Combat Poverty Agency, Etude établie par the Economic and Social Research Institute	Dépendance et assistance, fécondité et mariage, taux d'activité, vieillissement démographique	Projection démographique jusqu'en 2026 ; quelques comparaisons internationales, principalement avec le Royaume-Uni et l'UE
“Principes généraux concernant les mesures pour la société vieillissante” (Japon)	Décision du gouvernement japonais, juillet 1996 ; trad. angl. par l'Agence de Gestion et de Coordination	Revenu du travail, protection sociale, santé, participation à la vie sociale, cadre de vie et développement de la recherche	Ensemble très complet d'objectifs en appui à la Loi Fondamentale de 1955 sur les mesures concernant la société vieillissante (1995)
Le vieillissement au Japon	Centre Japonais de recherche sur le vieillissement	Vieillesse, évolution des familles et des ménages, population active, systèmes d'assurances sociales, de santé et de services sociaux	Une version en anglais. Une annexe contient les “Principes généraux” cités plus haut.

47. Se pose en outre la question pratique de savoir sur quelle question précise se polarisent l'opinion et les médias en matière de vieillissement. En France, par exemple, une commission nationale a attiré l'attention sur la question du vieillissement à long terme par le biais de l'examen du financement des retraites. Dans plusieurs pays, l'accroissement des coûts du système de santé sous l'effet du vieillissement des individus a été un moyen d'évoquer le thème plus général du vieillissement.

48. L'évocation des changements démographiques comme axe (ou l'un des axes) d'une politique est illustrée par deux études, la Politique nationale du vieillissement jusqu'en 2001 (Finlande), et *Les conséquences des tendances démographiques sur le bien-être social* (Irlande).

49. Il est plus fréquent que ces questions soient évoquées dans le contexte d'une politique sectorielle particulière, par exemple :

- Perspectives à long terme des retraites (France) ;
- *Conséquences du vieillissement de la population sur la santé et les prestations sociales* (Irlande) ;
- *Financement à long terme du système de sécurité sociale* (États-Unis) ;
- Le Travail dans vingt ans (France).

50. Les secteurs ou angles d'attaque de la politique du vieillissement sont généralement les suivants :

- politique macroéconomique ;
- financement des régimes publics de retraites ;
- soins médicaux ;
- marchés du travail ;
- éducation.

Encadré 2. Quelques approches sectorielles des problèmes du vieillissement

<i>Pays</i>	<i>Document</i>	<i>Aspects sectoriels mis en relief</i>
<i>Australie :</i>		
Saving : Choice and Incentive	Déclaration ministérielle (mai, 1997)	Lien entre épargne nationale, retraite et démographie
National Healthy Ageing	Projet de stratégie nationale pour le vieillissement en bonne santé	Lien entre santé et discrimination motivée par l'âge, populations autochtones, activités de proximité, et la quasi-totalité des problèmes relatifs aux personnes âgées
<i>États-Unis :</i>		
Long-Term Budgetary Pressures and Policy Options	Rapport du CBO (<i>Congressional Budget Office</i>)	Contrôle et politique budgétaires : leur lien avec la sécurité sociale et les services de soins de santé à financement fédéral
Building a Better Future	Rapport du <i>Committee for a Responsible Federal Budget</i>	Lien entre vieillissement démographique et croissance économique, sécurité sociale, système de santé à financement fédéral, politique fiscale, régimes privés de retraites et d'assurances maladie
Retirement Income for an Ageing Population	Rapport du CRS (<i>Congressional Research Service</i>)	A partir des revenus des retraités, un examen en détail la plupart des aspects du vieillissement : épargne, placements, dépendance, santé, travail, retraites privées. Données détaillées projetées jusqu'en 2060
<i>Japon :</i>		
New Gold Plan	service des Personnes âgées, ministère de la Santé et de la Protection sociale	Traite surtout des équipements et services pour personnes âgées
<i>France :</i>		
Le travail dans vingt ans	Commissariat général du Plan	Explore quatre scénarios. Contient des comparaisons internationales
<i>Irlande :</i>		
Pension Strategy for the Future : Securing Retirement Income	Rapport du Pensions Board sur l'Initiative nationale en matière de politique des retraites (paru en mai 1998)	Axé sur le rôle de chacun des piliers du système des retraites et sur les conséquences en termes de modalités de financement.
Health and Social Care. Implications for Population Ageing in Ireland 1991-2011	National Council on Ageing and Older People	Fait partie d'une série d'études menées par cet organisme, qui joue un rôle de conseiller dans l'élaboration de la politique du vieillissement en Irlande

51. Le secteur le plus directement concerné par le vieillissement est celui des retraites du secteur public. C'est souvent à partir de là que l'ensemble des questions relatives au vieillissement finit par être soulevé. Le vieillissement a des répercussions sur tous les systèmes de retraite. Dans le cas des régimes du secteur public classiques fondés sur le principe de la répartition, ce phénomène entraîne une réduction du nombre de travailleurs cotisant et un accroissement du nombre de retraités qui bénéficient d'une retraite. De nombreux pays se trouvent donc confrontés à de graves difficultés budgétaires et à des pressions très fortes en faveur de l'introduction de réformes.

52. Les autres secteurs s'inquiètent souvent de problèmes plus immédiats. Les ministères du travail sont plus préoccupés par l'ampleur du chômage de courte durée que par l'évolution à long terme de la

population active. Les ministères de la santé ont à faire face à des hausses des coûts tous azimuts, ce qui peut leur masquer la nécessité de se préparer à la charge supplémentaire d'une population vieillissante. Les ministères de l'éducation se soucient avant tout de l'instruction des jeunes, ensuite seulement de la formation tout au long de la vie. La tentation de remettre à plus tard la prise en compte des enjeux à long terme liés au vieillissement démographique est un argument de plus en faveur de l'utilité qu'il y a à disposer d'un cadre d'orientation stratégique expressément consacré à l'ensemble des enjeux du vieillissement.

53. Citons quelques cas précis dans lesquels les réalités démographiques ont été évacuées au profit de préoccupations plus immédiates :

- les enjeux à long terme des soins de santé, qui ont disparu dans les débats passionnés suscités par la réforme générale du système de santé aux États-Unis ;
- les politiques concernant l'emploi à long terme, que l'on a mises entre parenthèses en France lors des débats d'actualité sur l'âge de la retraite ;
- les mesures à court terme qui fournissent une garantie de revenu complémentaire aux chômeurs en Finlande, en négligeant leurs conséquences à long terme sur le marché du travail.

Approches analytiques et problèmes de financement

54. Perspectives macroéconomiques. — L'analyse macroéconomique porte sur la capacité globale de l'économie de dégager les ressources nécessaires pour traiter les problèmes. Les questions budgétaires ou financières ont trait aux mécanismes par lesquels les ressources sont en fin de compte acheminées là où on a besoin d'elles.

55. Certaines analyses démographiques se concentrent sur les taux de dépendance globaux en additionnant les retraités, les jeunes et les personnes d'âge actif au chômage (Aaron, Fitz Gerald). Les macroéconomistes peuvent supposer, implicitement ou explicitement, que si le taux de dépendance est raisonnablement favorable, et si les relations macroéconomiques entre épargne, consommation et investissement sont propices à la croissance économique, des ressources suffisantes seront disponibles pour venir en aide aux personnes âgées. Cela suppose qu'il existe des mécanismes pour modifier la répartition des ressources dans l'économie au fur et à mesure que la relation entre groupes dépendants se modifie. Une telle hypothèse peut ne pas être fondée, d'où le risque qu'une analyse macroéconomique sérieuse soit en même temps incomplète du point de vue de la gestion publique. Pour des analystes ou des fonctionnaires s'intéressant aux problèmes financiers que soulèvent des services très sensibles au vieillissement, comme les soins médicaux ou les retraites, l'analyse macroéconomique ne constitue au mieux qu'un point de départ. Il est parfaitement possible d'établir des projections macroéconomiques sur une base économique solide, tout en ayant une insuffisance de financement pour un régime de retraites public. Cette insuffisance de financement, que l'on trouve au moins dans une certaine mesure dans la plupart des pays étudiés, implique une diminution des prestations, une augmentation des prélèvements, voire les deux à la fois. De tels changements de politique ne sont pas faciles à opérer, quelle que soit la situation macroéconomique.

56. Dotations budgétaires. — Ceux qui s'intéressent à la gestion d'une prestation ou d'un service particulier ont à résoudre un problème encore plus concret : les dotations budgétaires. Ils ne peuvent pas faire l'hypothèse, par exemple, que la diminution des inscriptions dans les établissements d'enseignement

primaire et secondaire libérera des crédits pour les soins aux personnes âgées (l'Irlande, face à une population d'âge scolaire en déclin rapide, ne diminue pas la taille de son corps enseignant mais en profite plutôt pour réduire le nombre d'élèves par classe et assurer un meilleur enseignement aux groupes défavorisés). On ne peut pas non plus espérer voir apparaître des crédits pour l'éducation tout au long de la vie simplement parce que le besoin a été perçu. En France, même le redéploiement des crédits au sein du budget de l'éducation -- du primaire vers le secondaire par exemple -- est considéré comme une tâche difficile. En France pas plus qu'ailleurs il n'y a de mécanismes encourageant la réaffectation explicite des priorités budgétaires en réponse aux changements d'ordre démographique. Beaucoup de pays -- en particulier le Canada, la Finlande, l'Australie et les États-Unis -- ont dû opérer un assainissement des finances publiques qui fait peser une contrainte sur toutes les dépenses, offrant ainsi la possibilité de concentrer les réductions sur les domaines où une moindre pression démographique exige des financements relativement moins importants. Il s'agit d'une stratégie de privation relative plutôt que d'accroissement (budgétaire) absolu, et de toutes façons il n'est pas sûr qu'une telle réaffectation des priorités soit réellement en cours. Ainsi, l'Australie a lancé un nouveau programme de rénovation et d'extension des établissements de long séjour, mais sans prévoir de dotations budgétaires supplémentaires. Le programme, lancé en 1997, sera en partie financé à l'aide des souscriptions au capital acquittées par ceux qui utiliseront ces installations. Il ne figurera donc pas au budget de l'État.

57. Les programmes de dépenses pour les personnes âgées (et tout particulièrement les retraites) sont souvent financés par des formules de droits à prestation ("*entitlement schemes*") qui techniquement parlant, font l'objet d'une inscription budgétaire automatique. Mais c'est exactement pour cette raison que les responsables des Finances des pays Membres s'en inquiètent, et il est beaucoup question de retarder l'âge de départ à la retraite et de maîtriser les coûts des systèmes de santé.

58. Dans une optique de gestion publique tous ces points de vue sont valables, et il faut les prendre tous en compte lorsque l'on évalue la capacité des pays à traiter des enjeux de long terme.

59. Niveaux d'administration.—Ajoutons que bien des politiques, notamment celles qui se traduisent par des prestations de services, font intervenir la plupart, voire la totalité, des niveaux d'administration, et il en est de même de leur mise en œuvre. Lorsqu'on réfléchit à des stratégies de gestion publique, il convient donc d'être particulièrement vigilant à l'égard des questions de coordination, de transferts de compétences et de subsidiarité. Ces préoccupations ne sont pas non plus sans affecter les travaux d'analyse. Dans les systèmes fédéraux, notamment en Australie et au Canada, deux pays figurant dans notre étude, la Constitution accorde des pouvoirs spécifiques aux états fédérés ou aux provinces. De même, la pratique fort ancienne de décentralisation au profit des communes dans les pays scandinaves, notamment en Finlande, est elle aussi importante pour bien des aspects de l'élaboration des politiques publiques. Aux États-Unis, au Canada et en Australie, les soins médicaux aux personnes âgées incombent en grande partie aux états fédérés ou aux provinces, alors que les retraites de base des systèmes publics sont de la responsabilité de l'État fédéral et sont gérées par lui. Il en résulte que l'élaboration des politiques s'effectue de façon très différente, et il en est de même des questions de financement, de contrôle, de gestion et de mise en jeu de la responsabilité. Les programmes relevant de l'État central privilégient la cohérence et l'égalité, et s'inspirent de l'idéal selon lequel des citoyens placés dans des situations similaires doivent bénéficier des mêmes prestations de la part des organismes publics. Harmoniser et coordonner des ministères et des services ayant des missions de nature semblable et gérés dans un cadre national est, sinon facile, du moins possible. Mais les programmes exigeant une association avec des états fédéraux ou des provinces donneront plus vraisemblablement lieu à des arrangements négociés, ou du moins à des règles plus souples, et de ce fait accorderont relativement plus d'importance à la diversité. La conséquence pratique en est que la coordination entre ministères est rendue plus difficile, pour une raison fondamentale qui n'est pas difficile à discerner : dans les programmes où il y a partage des responsabilités et des pouvoirs entre deux ou plusieurs niveaux d'administration les négociations et

compromis verticaux sont essentiels. S'agissant de programmes gérés dans un cadre national, les différents ministères ont en général des responsabilités et des pouvoirs distincts, mais les gouvernements peuvent recourir à diverses techniques pour les coordonner.

60. Pour élaborer un ensemble efficace de politiques du vieillissement entre des niveaux d'administration multiples, il est évidemment très important d'avoir la même compréhension des problèmes. On dispose de peu d'informations sur ce point, mais certaines approches intéressantes méritent d'être signalées :

- Aux États-Unis, les conseillers techniques du Conseil des gouverneurs ont effectué une étude pour voir ce qui se préparait et se programait dans les états pour le vieillissement de la génération du "baby boom". L'enquête a couvert divers domaines : aspects généraux du vieillissement, éducation, transports, financement du logement, développement économique et main-d'œuvre, soins de santé. Dans tous ces domaines à l'exception du dernier, les réponses des responsables politiques et les fonctionnaires ont permis de conclure que 10 à 15 pour cent seulement des états avaient des programmes ciblés sur les populations vieillissantes. L'enquête concluait que, tout en étant conscientes des changements démographiques, les autorités responsables des états y voyaient principalement une question relevant de la politique de santé. C'est assez surprenant, car globalement les soins médicaux pour les personnes âgées relèvent de la compétence fédérale, seule la responsabilité des soins de santé pour les personnes âgées pauvres étant partagée avec les états.
- A l'opposé, deux états fédérés, l'Australie Occidentale en Australie et la Floride aux États-Unis, ont des politiques actives globales qui sont axées sur les populations vieillissantes (La Floride est le seul état où plus de 17 pour cent de la population a 65 ans ou plus. En 2020, 18 des 50 états de l'Union présenteront cette caractéristique démographique.)

61. Que les pays Membres aient un système unitaire ou un système fédéral, il serait intéressant d'étudier dans quelle mesure les fonctionnaires des différentes collectivités territoriales sont bien informés des problèmes de vieillissement auxquels ils vont être rapidement confrontés. Une même compréhension des problèmes est le premier pas vers la définition d'une politique concertée.

62. Techniques quantitatives. — Un certain nombre de pays utilisent des modèles quantitatifs formalisés pour les aider dans l'élaboration des politiques. Il règne une certaine diversité tant dans les méthodologies que dans les objectifs assignés aux outils. Les projections actuarielles des coûts futurs des régimes publics de retraites sont l'outil le plus couramment utilisé. La méthodologie en est relativement simple, mais les résultats peuvent être très sensibles à de faibles changements dans les conditions initiales, telles que la productivité ou les taux de fécondité. Il existe d'autres techniques qui soulèvent souvent des problèmes difficiles liés aux incertitudes inhérentes aux extrapolations sur plusieurs années, mais les résultats peuvent également refléter des différences de méthodologie.

63. Par exemple, un modèle où les données déterminantes proviennent de la démographie aboutit souvent à faire apparaître une croissance substantielle des coûts de santé, alors qu'une analyse statistique différente explique leur variation presque entièrement par les niveaux de revenus. Les pays étudiés adoptent des approches diverses :

- Au Japon, l'*Economic Planning Agency* a élaboré un modèle économétrique qui montre que les politiques actuelles de santé et de protection sociale concernant les personnes âgées sont totalement insoutenables à long terme. L'objectif ici n'est pas d'élaborer des options de

politique publique, mais d'en démontrer la nécessité. Le ministère des Finances a intégré ces résultats dans ses propres travaux et publications pour confirmer la nécessité des réformes.

- Aux États-Unis, le *General Accounting Office* et le *Congressional Budget Office* ont eu tous deux recours à des modèles de projection pour aboutir à des conclusions similaires sur le caractère insoutenable de la politique en vigueur. Ils font assez largement appel au raisonnement lorsqu'il s'agit de formuler les hypothèses les plus raisonnables, lesquelles proviennent souvent d'autres sources.
- En Australie, le ministère du Trésor fait un large usage d'un modèle à long terme sur les retraites, qui repose sur une méthodologie différente de nature non économétrique.

64. Les techniques utilisées pour la modélisation ne sont pas à la portée des non-techniciens. Ses résultats de modèle sont pourtant utilisés explicitement pour justifier des changements de politique. Dans la mesure toutefois où ce qui les sous-tend est intrinsèquement obscur, il faut réfléchir avec soin avant de s'en servir pour analyser et justifier une politique.

65. Ce serait déjà un sérieux problème si les modèles étaient fiables et non controversés. Ce n'est même pas le cas, notamment parce que l'on a affaire à des horizons très éloignés. D'autres pays utilisent pour établir leurs projections des variantes d'évolution démographique, qui révèlent dans quelle mesure les résultats sont sensibles à des écarts (souvent faibles) dans les hypothèses de fécondité, d'espérance de vie et d'immigration. Les projections économiques font intervenir des variables supplémentaires telles que la productivité, le taux d'épargne global, les niveaux d'investissement, les taux d'intérêt ou la croissance à long terme. Des extrapolations linéaires de ce genre sont souvent très sensibles aux changements dans les conditions ou les hypothèses de départ.

66. En Australie, le Groupe de modélisation des retraites a explicitement rejeté les techniques économétriques à cause de l'impossibilité de prolonger à long terme des relations linéaires. À l'opposé l'*Economic Planning Agency*, au Japon, n'a utilisé dans ses travaux que des projections économétriques des données observées de façon à éviter de formuler des jugements subjectifs sur les variables. Une grande partie de la différence entre les projections japonaises et australiennes découle de la méthodologie et non des données.

67. Une étude prospective française axée sur les marchés du travail adopte une démarche différente, la construction de scénarios. Cette technique consiste à examiner plusieurs possibilités contrastées (quatre, dans le cas présent) et à explorer leurs conséquences. La construction de scénarios n'aboutit pas à un résultat unique, mais à un éventail de résultats. Elle vise à préparer les décideurs à réagir à de multiples éventualités plutôt qu'à élaborer un ensemble spécifique de mesures. C'est pourquoi l'élaboration de scénarios constitue surtout un outil de formation des décideurs du secteur public et privé.

68. La conscience des problèmes de vieillissement est si répandue qu'il est étonnant que les politiques recommandées ne prêtent pas davantage à controverse. Leur fondement analytique souffre pourtant de faiblesses visibles :

- Dans au moins deux des pays étudiés, la validité des projections démographiques de base a été mise en doute.
- En Irlande, qui dans le passé accordait déjà une grande attention à la démographie en raison de l'expérience de l'émigration, on reconnaît que les projections sont incertaines, même pour le proche avenir, puisque pour la seconde fois seulement en un siècle les flux migratoires nets

sont orientés vers l'intérieur, et qu'il est difficile de prédire si les taux de croissance actuellement élevés pourront se maintenir (en fait l'*Actuarial Review* citée au paragraphe 34 a utilisé, à juste titre, une hypothèse modérée tant sur les migrations nettes que sur la croissance économique).

- En Finlande, les sérieuses perturbations à moyen terme provoquées dans l'économie par le démantèlement de l'URSS et par la mondialisation des marchés confèrent une incertitude supérieure à la normale aux projections économiques (notamment pour la population active), sur lesquelles la politique du vieillissement s'appuie dans une large mesure.
- Dans bien des cas, les études à long terme par pays aboutissent à des résultats montrant clairement qu'il va y avoir des problèmes, mais leur degré de gravité varie beaucoup selon les hypothèses.

Institutions et organisations

69. La capacité de conception d'une politique peut reposer tant sur le spécialiste travaillant sur un problème dans une université que sur le conseiller technique préparant une note pour un ministre. Quant au produit, il peut aller du superficiel au pénétrant et du partisan à l'impartial. Il existe des économies d'échelle, ce qui fait qu'il est plus facile de grands pays de se doter d'une capacité d'analyse de la décision : il est presque aussi aisé d'étudier les problèmes de 100 millions d'habitants que ceux de 10 millions. Cet avantage ne doit cependant pas être surestimé, car les grands pays ont tendance à avoir des différences économiques ou culturelles entre régions plus marquées que les petits pays.

70. Les choix politiques affectant les populations vieillissantes ne diffèrent pas de la plupart des autres en ce que ce sont des actes sur lesquels un gouvernement démocratique doit finalement rendre des comptes. C'est pourquoi les gouvernements dépendent de la capacité d'analyse de leurs services. Quels travaux font-ils eux-mêmes et quels sont ceux qu'ils sous-traitent à d'autres administrations ou institutions non gouvernementales ? C'est là un objet de débats et d'expérimentations. Pour certains pays l'analyse des choix publics est par essence une fonction gouvernementale ; d'autres considèrent qu'elle est un bien qui s'achète comme n'importe quel autre bien.

71. Il peut y avoir une opposition marquée entre les intérêts des administrations sectorielles et ceux des organismes globalement responsables de la politique du vieillissement. En Irlande, les travaux du *National Council on Ageing and Older People* représentent une ressource appréciée, et les multiples rapports et recommandations de cet organisme lui confèrent un rôle stratégique d'influence de la politique nationale à long terme et d'information du public. Aux États-Unis il existe un *Office of Ageing* qui, outre les études d'aide à la décision qu'il mène, gère un faible nombre de petits programmes. Par rapport aux agences responsables de la sécurité sociale et des soins de santé aux personnes âgées, il dispose d'un budget limité. La véritable capacité d'analyse décisionnelle se trouve dans les grands organismes qui gèrent des programmes de très grande ampleur, notamment la sécurité sociale et la santé. De tels organismes sont mieux à même de financer des études décisionnelles lourdes. Il faut aussi mentionner l'*Office of Management and Budget*, qui fait partie de l'*Executive Office* du Président, et qui, tout en étant de taille relativement restreinte, est extrêmement bien placé pour coordonner les études, ses recommandations ayant beaucoup de poids.

72. Plusieurs des pays étudiés possèdent des instituts indépendants de recherches sur les politiques, dont le financement est assuré en grande partie voire en totalité par des fonds publics. Ils ont visiblement suffisamment d'indépendance pour jouir d'une forte crédibilité. En Irlande, c'est un rôle que, sous des

formes différentes, remplissent à la fois l'*Economic and Social Research Institute* (ESRI) et le *National Economic and Social Council* (NESC). L'ESRI a été créé en 1960 grâce à un don de la Fondation Ford. Il a pour fonction d'effectuer en toute indépendance des recherches appliquées. Il a publié une vaste étude sur les questions de vieillissement, *Welfare Implications of Demographic Trends*, réalisée à la demande de la *Combat Poverty Agency*. Quant au NESC, c'est un forum de discussion des grands principes du développement économique, et il conseille les pouvoirs publics au niveau des applications. Ses membres comprennent des fonctionnaires, des personnalités nommées par le gouvernement, et des représentants des syndicats, des organisations patronales, des agriculteurs et des coopératives. Son rapport *Strategy Into the 21st Century* est un document de fond très lu, qui fait autorité et a servi de base d'information pour la mise au point d'un cadre stratégique national.

73. Au Japon et aux États-Unis les "pôles d'expertise" (*Think Tanks*) ne manquent pas. Aux États-Unis, où l'analyse des choix publics constitue un secteur d'activité important, beaucoup de ces institutions sont financées par des dotations, des dons de fondations, des contrats avec l'administration et des contributions émanant de particuliers ou d'entreprises. Ils sont entourés d'institutions qui représentent des groupes d'intérêts et servent à défendre des points de vue variés qui vont des sociétés de chemins de fer aux écologistes. Leur degré d'objectivité n'est pas toujours facile à apprécier. Les États-Unis sont le seul pays où l'on trouve d'importants travaux d'analyse appliquée des enjeux du vieillissement qui soient effectués par le pouvoir législatif, généralement sous l'égide d'une commission du Congrès.

74. Les commissions ou comités créés par tel ministère ou tel service d'études rattachés au centre du gouvernement peuvent également constituer une importante source d'analyse des politiques publiques. Pour assurer leur crédibilité, ces entités ont besoin d'indépendance, d'une composition équilibrée et d'un secrétariat technique compétent. Aux États-Unis, il y a longtemps que l'on fait périodiquement appel à des commissions pour examiner la viabilité du système de sécurité sociale, ce qui fait que depuis des décennies les tendances démographiques à long terme font régulièrement l'objet d'un examen public. Les commissions peuvent recourir aux capacités d'analyse dont disposent les ministères et agences, et elles jouent un rôle utile en formulant les questions de façon correcte et en conférant une forte visibilité aux options ou aux recommandations. L'Irlande a mis au point une procédure extrêmement efficace et ouverte associant les partenaires sociaux à l'élaboration d'un cadre de référence pour les décisions économiques et sociales au niveau national. Le gouvernement réunit les représentants des divers groupes de la société irlandaise en vue d'un débat dûment informé et structuré, avec pour objectif explicite d'élaborer un document d'orientation au niveau national. Ce schéma a aussi servi récemment à dégager un consensus sur une stratégie nationale en matière d'éducation. Une telle démarche a également été adoptée pour concevoir une stratégie nationale du vieillissement au moyen de la *National Pensions Policy Initiative*. Dans le cadre de cette initiative, des représentants des organisations patronales et syndicales membres du *Pensions Board* ont travaillé côte à côte pour élaborer un rapport. Après la publication de ce rapport, les partenaires sociaux resteront associés à la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de retraite. Le gouvernement en effet a décidé que, compte tenu des conséquences pour les partenaires sociaux de la question des taux de cotisation à l'assurance sociale et du préfinancement partiel du système de retraite de la sécurité sociale, ils seraient consultés une fois que le gouvernement aurait lui-même examiné ces questions.

75. Le positionnement administratif des équipes d'analyse et leurs relations avec les centres de décision gouvernementaux sont importants, mais il en va de même des critères servant à juger la qualité des capacités d'analyse décisionnelle, à savoir :

- la compétence technique ;
- l'objectivité ;
- la créativité ;

- les compétences en évaluation ;
- la compréhension marquée à l'égard à la fois de l'impératif de cohérence et de la diversité des intérêts et des points de vue ;
- les bonnes relations de travail avec les services statistiques et les autres sources de données.

Coordination

76. La coordination de la politique du vieillissement est souvent citée comme posant problème. Elle révèle l'un des dilemmes fondamentaux de la réforme de la gestion publique, à savoir que d'une part, beaucoup de gouvernements déconcentrent et décentralisent, et que d'autre part une bonne politique du vieillissement exige au minimum une coordination entre l'éducation, le travail, les régimes publics de pensions, les soins de santé et la politique macroéconomique. Il faut en outre une volonté politique, qualité intangible mais primordiale.

77. Quand on examine la question de la coordination des politiques, il faut distinguer entre d'une part, la mise au point d'une politique nationale intégrée portant sur les problèmes des populations vieillissantes, et de l'autre, la difficulté de la coordination des actions concrètes menées par les ministères ou agences chargés d'appliquer des programmes sectoriels spécifiques. On a vu par exemple, au paragraphe 71, qu'en Irlande le *National Council on Ageing and Older People* est capable d'exposer comment divers aspects de la politique gouvernementale relevant de sa compétence peuvent être traités de façon à la fois exhaustive et cohérente. Il n'est toutefois pas à même d'imposer de telles mesures aux grands organismes - ministères ou agences - qui s'occupent de la santé, de la sécurité sociale, du travail, etc. En Australie, le gouvernement fédéral a entrepris d'élaborer une nouvelle "Stratégie nationale pour une Australie vieillissante" qui, selon une déclaration officielle, "impliquera la formulation coordonnée de politiques publiques entre tous les secteurs et entre tous les niveaux d'administration". Les grandes orientations d'une telle stratégie n'avaient toujours pas été définies au début de 1998, et il est trop tôt pour dire si ses objectifs ambitieux peuvent être atteints.

78. Quel que soit l'aboutissement, l'élaboration de programmes stratégiques d'ensemble ne peut constituer au mieux qu'un préliminaire. Resteront à accomplir des tâches nettement plus difficiles du point de vue de la gestion publique, à savoir la mise en place des mécanismes par lesquels les ministères et agences responsables pourront coordonner leurs actions et leurs programmes, à la fois entre eux et, dans bien des cas, avec d'autres niveaux d'administration.

79. Les groupes de travail interministériels, permanents ou temporaires, peuvent être des mécanismes utiles. Mais si leur mandat est trop large, il est difficile de maintenir durablement l'intérêt de leurs membres. Il y a en outre des différences entre les pays Membres selon qu'ils possèdent ou non une forte tradition de travail en concertation, notamment entre ministères. L'expérience récente de la tentative faite aux États-Unis de réorganiser en profondeur les soins de santé montre à quel point la coordination peut se révéler difficile, alors qu'il ne s'agissait que d'un aspect de la politique du vieillissement. Ce problème est rendu encore plus ardu par la fragmentation des responsabilités qu'entraîne l'organisation du Congrès en commissions. Les gouvernements de coalition ont à surmonter des difficultés d'un ordre différent, qui réclament une tradition de compromis et de recherche du consensus.

80. Le Canada, comme d'autres, a expérimenté la formule des ministres d'État chargés de responsabilités de conception dans des questions transversales, sans que soit affectées la structure et les responsabilités des administrations d'exécution classiques. La tradition aux États-Unis est de nommer des "Czars" à la Maison Blanche pour coordonner les interventions. C'est le cas actuellement pour la lutte contre la drogue. La formule a connu également un certain succès avec un service rattaché au cabinet du

Président et ayant pour tâche de coordonner la politique commerciale et les négociations commerciales. On n'a pas jugé bon d'appliquer cette approche aux questions de vieillissement. La Finlande a adopté pour sa part une formule de "ministère chef de file", dans laquelle le Ministère des affaires sociales et de la santé et le Ministère du travail et de l'éducation sont les principaux coordonnateurs du programme national relatif au vieillissement.

81. Commissions et comités consultatifs peuvent exercer une fonction de coordination s'ajoutant à la fonction d'information du public et d'éducation mentionnée plus haut. Elles peuvent en fait recommander une répartition coordonnée des fonctions entre diverses parties de l'appareil gouvernemental, en rapprochant par exemple la politique fiscale, celle des retraites et celle des soins de santé pour en faire un ensemble détaillé de programmes qui correspondra à une approche cohérente du vieillissement.

82. On voit également opérer des systèmes officieux et informels. En France, les hauts fonctionnaires et les responsables politiques utilisent des réseaux informels pour échanger informations et idées, et le système gouvernemental japonais est connu pour son recours à des consultations informelles. Aux États-Unis, où le gouvernement fédéral comporte un pourcentage de postes à la discrétion du gouvernement plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE, ces nominations servent notamment à créer une noria par laquelle conseillers techniques et décideurs intègrent et quittent des pôles d'expertise, des universités et des services du Congrès, créant ainsi un vaste réseau d'échanges informels.

83. La coordination des services entre niveaux d'administration crée un problème supplémentaire. Si l'on peut dire que la coordination de ministères chargés de gérer des programmes et de mener une politique macroéconomique ou fiscale est un problème de coopération horizontale, travailler avec d'autres niveaux d'administration peut être qualifié de coopération verticale. Il y a énormément de diversité dans la gravité des problèmes de coordination verticale que rencontrent les pays Membres, gravité qui est en partie fonction de l'importance de leur population et du degré d'autonomie conféré aux différents niveaux d'administration.

84. Étant donné sa taille et son système fédéral, le pays le plus complexe est peut-être les États-Unis, qui selon certaines estimations compteraient plus de 75 000 unités administratives (y compris les districts scolaires et les agences de l'eau). Étant donné le grand nombre d'états fédérés par rapport au Canada et à l'Australie, il est très difficile de travailler directement avec les états. Il en résulte que les autres niveaux d'administration s'organisent eux-mêmes sous la forme d'institutions telles que la *National Governors' Association*, la *National Association of State Legislators* et la *League of Cities*. L'enquête précitée qu'a effectuée en 1996 le *Council of Governors' Policy Advisors* sur le vieillissement indiquait que tout en ayant conscience des changements démographiques, les états fédérés y voyaient surtout une question de soins de santé. L'enquête révélait qu'aucun état n'avait étudié la population du "baby boom" sous l'angle de ses besoins d'éducation futurs, de son désir d'un apprentissage à vie ou des perspectives de changement dans les styles de vie. Cela montre qu'en dépit de toutes les discussions sur le rôle de la décentralisation aux États-Unis et ailleurs, la politique du vieillissement reste avant tout un problème national.

85. A l'opposé, l'État d'Australie Occidentale possède une agence s'occupant spécialement des personnes âgées. Créée en 1986, elle a été réorganisée en 1994. Disposant d'un personnel restreint de 20 personnes, elle joue un rôle de pilotage plutôt qu'un rôle opérationnel. Elle effectue des recherches, diffuse des informations et assure une fonction de coordination entre les administration fédérale, de l'état et des collectivités locales. Les responsables de l'état d'Australie Occidentale considèrent que leur rôle consiste à agir pour promouvoir le bien-être social, économique et culturel d'une population vieillissante. Chose intéressante, l'agence estime pour sa part que son travail implique d'être en contact avec un large

éventail de la population, jusques et y compris les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales à but lucratif et non lucratif.

86. C'est une démarche très différente que l'on trouve en Finlande. Le STAKES (Centre national de recherche et de développement sur la protection sociale et la santé) est un organisme indépendant travaillant dans le cadre d'orientations générales fixées par le ministère des Affaires sociales et de la Santé. Il effectue des recherches pour le compte de ce dernier, dont une bonne partie porte sur des questions ayant trait aux populations vieillissantes, en fonction d'"accords de résultats" passés avec le ministère. Il travaille par ailleurs directement avec les communes en leur faisant connaître les conclusions de ses recherches. Pour lui, le ministère comme les communes sont ses clients. De même, l'Institut finlandais de l'hygiène du travail a consacré de nombreux travaux aux besoins des travailleurs âgés, en prévision de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, liée à l'évolution démographique, que la Finlande va connaître à terme. Il travaille également de façon directe avec les entreprises finlandaises. Dans tous ces cas la réforme du système finlandais de gestion publique a supprimé l'obligation faite aux organismes de recherche de diffuser leurs résultats par des intermédiaires.

Instauration d'un consensus

87. A quelques notables exceptions près, les institutions et les personnes rencontrées lors de cette enquête ne cherchent pas expressément à dégager un consensus pour appuyer les réformes. Ceux qui produisent des données et ceux qui s'en servent pour l'analyse des choix ne se considèrent pas, en général, chargés d'alimenter un débat public sur les problèmes étudiés. Faire connaître des résultats de recherches à un large public peut paraître suspect aux yeux de certains centres de recherche. Un économiste très respecté appartenant à un pôle d'expertise américain a déclaré : "nous écrivons nos livres comme s'ils devaient être lus par des membres du Cabinet de la Maison Blanche, mais en fait nous savons qu'ils sont lus par des étudiants en doctorat".

88. Lors d'une réunion regroupant plusieurs analystes de deux institutions de ce type, les participants ont eu du mal à répondre à la question : aux États-Unis, pour faire comprendre par le grand public les implications du vieillissement démographique, d'où devrait venir l'impulsion ? La seule suggestion précise a été que le Président devrait s'en charger, proposition discutable étant donné la culture politique propre aux États-Unis. Cependant, compte tenu de la nécessité largement reconnue de réorganiser le système de sécurité sociale en raison des pressions démographiques qui s'exercent sur lui, le Président a proposé la mise en place d'une procédure d'élaboration d'un consensus national. La façon dont cette idée sera mise en pratique n'apparaît pas encore clairement.

89. Les fonctionnaires responsables de telle ou telle politique liée au vieillissement ont au moins trois clients possibles : leur propre ministre et le gouvernement; les parties concernées ou les groupes d'intérêts ; enfin les usagers de leurs services, souvent considérés également comme des clients ou des électeurs. L'Australie vient juste d'achever une réorganisation de son système de protection sociale, géré au plan fédéral, en créant côte à côte un organisme chargé de fournir les prestations et un Département de la sécurité sociale. Ce dernier est dans une large mesure responsable des analyses et de l'aide à la décision, et a explicitement pour client le Ministre et le gouvernement. Il se concerta fréquemment avec les parties prenantes et les groupes d'intérêts, procédure qui conduit naturellement à créer un consensus. Mais, en Australie comme dans bien d'autres pays, on ne voit pas clairement comment se répartissent les responsabilités pour la recherche du consensus entre les responsables politiques et la haute administration. L'adoption d'une nouvelle formule de financement des soins de longue durée récemment fait apparaître les problèmes que cela peut susciter. Si l'on en croit les comptes rendus de presse, personne n'avait préparé l'opinion publique en lui expliquant clairement la nouvelle politique. Au lieu d'apparaître comme

une solution à long terme apportée à une partie gravement sous-capitalisée du secteur public, elle a suscité tout de suite confusion et opposition.

90. Le recours à des commissions ou comités de haut niveau est souvent une technique permettant à la fois d'élaborer des propositions de mesures nouvelles et de faire naître un consensus à leur égard. C'est en fait la technique la plus couramment utilisée dans les pays de l'OCDE. Ces commissions renforcent souvent leur capacité à établir un consensus par l'organisation de réunions publiques au cours desquelles un large éventail de points de vue est débattu par des personnes représentatives de la population.

91. Pour arriver à un consensus, certains pays font appel à des commissions dont les membres -- personnalités publiques ou universitaires -- sont à la fois respectés et de grande notoriété. En France, les commissions traitant des retraites et de la politique de la santé ont été présidées par des individus éminents, qui ont conduit le processus d'élaboration du rapport pour aboutir à un texte reflétant leur expertise personnelle, à la différence des rapports qui se bornent à résumer des données techniques et à présenter différentes solutions possibles. Le Japon a lui aussi recours à des membres de commission prestigieux, car on voit en eux un élément important pour susciter des réactions favorables aux conclusions du rapport. Plus d'un Japonais interrogé a indiqué que le public accepterait des changements de politique spectaculaires sans beaucoup de résistance ou d'objections à condition que la nécessité de la nouvelle politique soit convenablement expliquée par une voix autorisée.

92. En revanche, les Irlandais pratiquent une démarche beaucoup plus concertée, évoquée plus haut. Son grand succès a été de rassembler les représentants des principales parties prenantes en Irlande, en particulier les syndicats et les employeurs, afin d'élaborer de grandes orientations triennales pour la politique économique et sociale. Une quatrième stratégie de ce type a été mise au point en 1996 et a servi de base à un nouvel accord, *Partnership 2000*, qui a été conclu durant la réalisation de cette étude. Dans *Partnership 2000*, aussi bien la représentation des parties intéressées que le champ des questions abordées ont été élargis. Une approche similaire a été adoptée pour une étude prospective de la politique de l'éducation. Les représentants des parties intéressées se sont réunis pendant deux semaines pour discuter d'une série de notes d'orientation et d'exposés de problèmes préparés pour l'occasion. Cette procédure, caractérisée par la transparence et la liberté des débats, a débouché sur un rapport prenant acte du consensus qui s'était dégagé au cours de la rencontre, puis sur un livre blanc du ministère de l'Éducation relatif à la politique future de l'éducation.

93. D'après les personnes interrogées, l'approche irlandaise repose sur le fait que les participants agissent dans un esprit de compromis pour aboutir à un résultat constructif. On compte également que le gouvernement, bien qu'il ne se soit pas engagé à accepter les conclusions de la rencontre dans tous leurs détails, s'en inspirera néanmoins largement. C'est pourquoi cette approche peut séduire d'autres pays Membres en tant que moyen d'obtenir un consensus sur des politiques à long terme, mais elle peut donner de meilleurs résultats dans certaines cultures que dans d'autres, et risque de limiter quelque peu les options du gouvernement.

94. Le ministère japonais de la Santé et de la Protection sociale envisage, pour réaliser un consensus autour de la réforme des régimes publics de retraites, une approche qui s'écarterait sensiblement des pratiques habituelles. Cette réforme est essentielle à cause du poids que le vieillissement démographique fait peser sur le financement du système existant. En règle générale, au Japon, les responsables de la conception d'une politique procèdent à des consultations étendues mais informelles avant que ne commence l'examen officiel du dossier. Cette consultation peut s'étendre à des parties intéressées autres que le ministère chef de file ou même autres que le gouvernement. De ce fait, lorsque l'examen officiel d'une politique a lieu, le résultat peut être prévu d'avance, ou le débat sera en tout cas limité ou purement formel.

95. On étudie actuellement une proposition tendant à diffuser largement dans le public un document qui esquissera trois options quant à l'avenir des retraites, et soulignera que plus elles seront élevées, plus les coûts seront lourds. L'idée est d'encourager un débat plus large et plus explicite sur les choix que cela implique. Le gouvernement japonais se trouverait, comme dans le système irlandais de création d'un consensus, amené à examiner les options de façon publique au lieu de faire lui-même son choix pour ensuite le faire voter à la Diète ou le faire accepter par l'opinion publique.

La mise en œuvre d'une politique

96. A bien des égards la mise en œuvre des politiques liées au vieillissement ne diffère pas de la mise en œuvre des autres politiques. Il ne serait guère utile de passer en revue dans ce contexte tout l'éventail des thèmes pertinents. Il y a cependant quelques aspects de la mise en œuvre d'un programme qui intéressent particulièrement les questions de vieillissement. De plus, à mesure que s'accroissent les demandes d'aide financière adressées au secteur public et qu'augmente le nombre de cas individuels à traiter sous l'effet des pressions démographiques, il est à la fois nécessaire et possible de réexaminer la façon dont les services collectifs sont fournis.

97. Un premier angle d'attaque consiste à examiner les instruments utilisés, en vue notamment d'évaluer ceux auxquels on a traditionnellement recours. Cela fait partie du débat animé qui a lieu dans beaucoup de pays sur la réorganisation des systèmes de retraites. On ne considère plus les régimes de pensions relevant du secteur public comme la seule ou la principale approche. Aux États-Unis, au Japon et en Australie on envisage ou on prépare l'introduction de régimes de retraite privés soit obligatoires soit contrôlés par l'État pour compléter (ou remplacer) les régimes publics. Il est évident que les retraites privées et autres formules de constitution d'une épargne pour la retraite sont depuis longtemps à la disposition des individus qui souhaitent y investir de l'argent, de sorte que de nouveaux instruments supposent que l'on aille plus loin. En Australie, l'adhésion à ces régimes est obligatoire, et le pourcentage de cotisations sur les salaires qui leur est consacré ne cesse d'augmenter. L'État a pour rôle d'instaurer un système de réglementation minimisant les risques inhérents à des institutions financières privées. Il reste une place importante pour des instruments publics (formules de réassurance par ex.) fournissant une aide indirecte sans pour autant peser trop lourdement sur le budget de l'État, limiter à l'excès le fonctionnement des marchés ou entraver le libre choix des particuliers.

98. S'agissant du choix des instruments publics, une tout autre approche consiste à faire appel à l'information, notamment en utilisant l'informatique de manière novatrice. Dans le domaine de la santé publique, par exemple, l'informatique offre de grandes possibilités d'amélioration du bien-être physique des personnes âgées. En Floride et en Australie Occidentale, les autorités de ces états utilisent l'Internet pour diffuser dans le public des informations sur les problèmes du vieillissement. En 2010 l'utilisation de l'Internet sera probablement accrue dans la mesure où il sera à la fois techniquement plus simple et moins onéreux.

99. Troisième exemple d'innovation dans le choix d'instruments de mise en œuvre : la fourniture de soins aux personnes âgées. A mesure que les gens prennent de l'âge leur autonomie diminue. Cela ne veut pourtant pas dire qu'ils se partagent automatiquement en deux groupes bien distincts, ceux qui peuvent conserver leur mode de vie habituel, et ceux qui ont besoin d'une prise en charge en établissement. De plus, le financement public des soins en établissement a connu une évolution telle que les installations les plus coûteuses (les hôpitaux) sont celles qui coûtent le moins cher à l'usager. Ces facteurs incitent à examiner toute une série d'instruments permettant d'assouplir la fourniture de soins afin d'aboutir à des solutions à la fois efficaces et humaines (on trouvera une analyse de ces instruments dans un document disponible auprès du Service de la gestion publique).

100. Mentionnons également les innovations en matière de prestations de services. Ici encore il s'agit de réformes qui ne s'appliquent pas uniquement aux programmes liés au vieillissement, mais elles les concernent tout particulièrement. Dans une optique de gestion publique, il est très intéressant de mentionner les formules de guichets uniques au niveau *local* (voir la publication du Service de la gestion publique sur les innovations et améliorations en matière de prestation de services, *L'administration à l'écoute du public : Initiatives relatives à la qualité du service*, OCDE, 1996). C'est une innovation importante mais largement passée inaperçue, qui consiste à inverser le présupposé selon lequel pour coordonner des services collectifs au niveau local, il faut d'abord qu'ils soient coordonnés au niveau central. Pour les raisons évoquées plus haut, il peut être difficile d'y parvenir, mais cela peut également être superflu. De même qu'un détaillant fournit des produits provenant d'un large éventail de fournisseurs, de même un guichet unique dans un centre administratif donne accès à des services émanant de toute une série de ministères, d'agences et de programmes. Comprendre les règles et procédures de chaque administration est une charge qui pèse non plus sur le citoyen-client, mais sur le fonctionnaire, ce qui est nettement plus efficace. A mesure que les gens vieilliront il est probable qu'ils demanderont davantage de services, et constateront qu'ils ont de plus en plus de mal à les trouver et à connaître les règlements les concernant. La formule du guichet unique revêt donc pour cette catégorie une importance particulière.

101. Les réformes de la gestion publique se traduisent souvent par une déconcentration des compétences au profit des services territoriaux de l'État et par une décentralisation au profit de collectivités locales, d'organismes à but non lucratifs ou d'entreprises privées. A mesure que les pays développent les aides en espèces et en nature aux personnes âgées, de telles approches vont sans doute se développer. Les gestionnaires publics devront donc s'adapter en conséquence. On ne saurait naturellement prévoir cas par cas comment tout cela va se traduire concrètement. L'exemple finlandais précité peut nous servir ici d'illustration. L'agence autonome responsable des questions d'hygiène et de sécurité au travail a fait de nombreuses recherches sur les moyens d'améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés, en prévision de la diminution des effectifs des cohortes d'où provient actuellement la majeure partie des actifs. Ces recherches examinent non seulement les caractéristiques physiques du travail telles que la force et l'endurance, mais également les modes de formation les mieux adaptés à des gens d'âge mûr, et les caractéristiques sociales d'un milieu de travail qui leur convienne. Bien que l'institut en question soit sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et de la Santé, il met en application les résultats de ses recherches en travaillant directement avec les communes et les entreprises.

102. Le ministère a ici joué un rôle de pilote en encourageant l'institut à s'intéresser aux implications de la démographie et à devancer le besoin que l'on aura de travailleurs plus âgés. Au lieu de rendre compte de ses résultats au ministère en laissant à une autre institution également sous la tutelle de ce dernier le soin de réfléchir à la façon de les appliquer, l'institut prend directement les contacts nécessaires. Si de telles approches deviennent de plus en plus courantes, ce sont les besoins à satisfaire et les missions à remplir que les autorités centrales devront faire connaître, plutôt que les règles et instructions à suivre.

103. Toutes ces approches ne signifient pas que les concepts de gestion plus traditionnels vont ou devront être abandonnés. Il restera nécessaire d'envoyer aux retraités leur chèque à l'échéance, de gérer de façon équitable les programmes en faveur des handicapés, de construire des installations hospitalières, de les entretenir et de les doter en personnel. Les nouvelles approches sont néanmoins en accord avec la réalité, à savoir que les implications du vieillissement pour les politiques publiques sont complexes, de sorte que les réactions des pouvoirs publics devront dans toute la mesure du possible s'appuyer sur des systèmes auto-organiseurs, qui minimisent le besoin de directives descendantes et de coordination détaillée.

CINQUIEME PARTIE — CONCLUSION

104. Pour faire face au vieillissement des individus et des populations l'OCDE a présenté un ensemble audacieux de mesures. L'accent y est mis sur la nécessité d'une démarche globale, sur une vision du vieillissement qui en fait un phénomène couvrant l'ensemble de l'existence, sur l'importance d'une coordination de la politique budgétaire, des activités du secteur privé et de l'offre de services collectifs au niveau national, régional et local, et enfin sur le besoin d'une stratégie globale d'information et de consultation. Tout cela en forme un ensemble de mesures que les pays Membres de l'OCDE ne sont pas, à l'heure actuelle, tout à fait à même de gérer. Le défi est en réalité d'autant plus important qu'il faut le relever en évitant le retour à d'anciens systèmes de gestion, fondés sur le commandement et le contrôle hiérarchique, qui ont été éradiqués par dix ans de réformes mettant l'accent sur la décentralisation et l'autonomie des gestionnaires. Il s'agit d'avoir recours à des solutions novatrices et de déployer des efforts répétés afin de construire un consensus. En outre, dans la plupart des pays les moyens financiers se font rares, non seulement pour payer les prestations et développer ou lancer des programmes, mais également pour collecter des données, effectuer des recherches et financer les études préalables aux décisions.

105. Ces problèmes sont aggravés par le fait que bien des gouvernements à l'esprit réformateur s'orientent vers des systèmes plus souples où l'on déconcentre ou décentralise les pouvoirs. On accorde davantage de place au secteur privé, qu'il s'agisse d'organismes à but non lucratif ou à but lucratif. On allège les réglementations, et on privilégie davantage la diversité et les solutions créatrices.

106. De toute évidence la réaction des services responsables de la conception des politiques réclamera innovation et créativité dans le cadre d'un programme d'action stratégique adaptable qui prendra en compte ces contraintes. Il faudra mettre en place de nouveaux modèles de l'activité gouvernementale. Les citoyens vont s'appuyer sur l'information plus que sur des directives. La coordination des politiques se fondera nécessairement sur la coopération et le consensus entre ministères et services de l'État et entre niveaux d'administration. Dans ce nouveau contexte les systèmes classiques de contrôle centralisé et directif ne marcheront pas bien.

107. La création d'un consensus tiendra une grande place dans l'action gouvernementale. Il faudra donner moins d'importance à ce que les techniciens et les analystes estiment être la meilleure politique ou la meilleure méthode, et accorder plus de poids aux solutions et pratiques consensuelles qui ont la faveur des citoyens quel que soit leur âge.

108. Ceux qui comprennent tout ou partie des aspects des changements démographiques ont naturellement tendance à tirer la sonnette d'alarme, à prévoir des conséquences graves si on n'agit pas rapidement. Notre étude de la gestion publique dans un certain nombre de pays incite à la prudence. Tout d'abord, dans divers pays les analystes mettent en garde contre la surestimation des problèmes liés au vieillissement. En Irlande, on fait observer que même dans les hypothèses les plus pessimistes la situation économique sera meilleure et non pire que ce que la nation a connu dans le passé. D'autres soulignent qu'il existe de nombreux mécanismes d'adaptation, liés ou non au marché, qui faciliteront la transition vers un nouvel état démographique. En Australie, au Japon, aux États-Unis et en France, analystes et

administrateurs ont insisté sur le fait qu'à bien des égards, le bien-être objectif des personnes âgées -- qu'il s'agisse de la santé, du revenu ou du logement -- a des chances d'être très satisfaisant par rapport à toutes les références du passé, et on s'inquiète en France de ce qu'à force de grossir le problème, on risque de susciter des résistances à la réforme plutôt que l'inverse.

109. En second lieu, de nombreuses projections reposent sur des bases analytiques contestables. Il y a dix ans, les techniques utilisées n'auraient pas prédit des changements de grande ampleur tels que :

- l'impact du démantèlement de l'Union Soviétique sur la Finlande ;
- le niveau extrêmement bas aux États-Unis du seuil de chômage non inflationniste ;
- la stagnation de l'économie japonaise ;
- l'inversion des flux d'immigration en Irlande.

110. Lorsque l'on utilise des techniques d'analyse pour des enjeux sérieux de l'action gouvernementale, la crédibilité fait problème. Peu d'analystes par exemple seraient prêts à appuyer leurs recommandations en matière de retraites sur les théories des anticipations rationnelles récemment devenues à la mode.

111. Troisièmement, dans les économies de marché et dans les démocraties les individus sont adaptables. Les comportements changent - y compris celui des institutions, les petites et même les grandes. Toute urgence n'appelle pas une réponse publique, tout problème, une solution publique.

112. Ces arguments sont pertinents. Il n'en existe pas moins en matière de gestion publique un certain nombre d'actions importantes et responsables auxquelles les pays Membres peuvent souhaiter réfléchir, en particulier :

- Informer le mieux possible leurs citoyens sur ce que l'avenir leur réserve. Pour ce faire les organismes responsables des statistiques et des travaux d'analyse devront être pourvus des moyens dont ils ont besoin compte tenu des contraintes budgétaires, et il faudra les organiser de façon à assurer à leurs travaux une haute qualité leur garantissant une forte crédibilité. Informer ainsi le public est conforme à la fois à l'esprit et à la pratique de la réforme de la gestion publique et aux recommandations de l'OCDE relatives au traitement des questions de vieillissement.
- Utiliser cette information pour inciter à des discussions et à des consultations constructives. L'organisation politique des pays Membres est très diverse quant à la part respective dans le processus de prise de décision des organismes législatifs élus et des systèmes à base consensuelle, de sorte qu'aucune règle ne vaut pour tous les cas. L'élaboration d'un consensus n'en est pas moins un moyen puissant d'apporter des solutions à des problèmes complexes.
- Veiller à ce que les aspects devant être pris en charge par l'État (par exemple la politique macroéconomique) soient clairement identifiés et fassent l'objet d'une forte volonté politique aux niveaux les plus élevés. Parallèlement les organes centraux de gestion doivent être organisés de façon à ce que l'indispensable coordination des politiques s'opère sans exiger de la part des hauts responsables politiques une quantité déraisonnable de temps et d'efforts.

- Traiter les questions de vieillissement comme une occasion d'utiliser les idées et les instruments de la nouvelle gestion publique, et de favoriser flexibilité et créativité. A cet égard, les mécanismes d'information, de consultation et d'incitation peuvent servir à la fois à élaborer des réponses de la part des pouvoirs publics et à faire en sorte que ces réponses tendent davantage à s'exécuter d'elles-mêmes.

NOTES

1. Australie, Canada, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Japon.
2. Voir *La gestion publique en mutation : Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 1995.
3. Comme on l'a noté aux paragraphes 2 et 14.