

sommaire

éditorial

La rémunération à la performance est-elle efficace ?

Elsa Pilichowski

Page 2

◆ Introduction

◆ France : La rémunération au mérite

Page 3

◆ L'OCDE : Le bilan

Page 4

◆ De l'individuel au collectif

- Royaume-Uni : Un système très critiqué
- Australie : Des conditions de mise en oeuvre contestées

Page 5

◆ L'importance du management et du consensus

- Finlande : Accord collectif
- Allemagne : Réticences à la mise en oeuvre

Page 6

◆ Aux sources de la motivation

Page 7

◆ Les effets « vertueux » de la cascade de performance

- Canada : Signature d'un « accord de performance »
- Etats-Unis : Une cascade de performance entièrement déclinée

Page 8

◆ Les facteurs clé de succès

La rémunération à la performance est-elle efficace ?

Au cours des quinze dernières années, un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place pour leurs agents publics une rémunération variant en fonction de leur performance individuelle. Certains l'ont fait pour l'ensemble des agents publics, c'est le cas de pays tels que l'Australie, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Corée, le Japon, le Royaume Uni, et les Etats-Unis. D'autres pays se sont contentés de l'appliquer uniquement à leur encadrement supérieur, tels que le Canada, l'Irlande, ou l'Italie. Les rémunérations en fonction de la performance représentent généralement une part modeste du salaire de base, en particulier pour les fonctionnaires non cadres : la plupart du temps moins de 10 %. Pour les cadres, ce pourcentage est généralement plus élevé, pouvant atteindre les 20 %.

L'adoption, dans la fonction publique, de la rémunération à la performance témoigne de l'influence de la culture d'incitations et de responsabilisation individuelle que l'on dit prévalente dans le secteur privé. Ces nouvelles formes de rémunération ont généralement fait partie d'un ensemble de mesures qui, d'un côté, ont donné à l'encadrement supérieur plus de marges de manœuvre managériales avec une plus grande individualisation des conditions d'emploi des membres de leurs équipes, et de l'autre, une plus grande responsabilité individuelle pour l'atteinte de résultats.

Le principal argument avancé en faveur de la RLP est que celle-ci agirait comme facteur de motivation, fournissant une récompense extrinsèque, sous la forme d'une rémunération, et une récompense intrinsèque par le biais de la reconnaissance de l'effort et de la réalisation. Avec du recul, il est maintenant clair que l'on a probablement surestimé les effets potentiels de la rémunération à la performance. Notamment, les effets directs sur la motivation individuelle sont limités, si on les compare aux effets induits par les possibilités de promotion ou les opportunités de carrière.

L'expérience montre que sa mise en oeuvre est complexe et délicate, et demande que certaines conditions préalables soient réunies : Tout d'abord, que préexiste un système de gestion à la performance des organisations publiques déjà solide. Ceci implique que, même si les tâches ne sont pas forcément quantifiables, leur mode d'évaluation ainsi que les résultats des évaluations précédentes soient acceptés par tous. Ce système est exigeant aussi pour l'encadrement supérieur qui doit le mettre en place : il demande du temps de travail, mais aussi de la transparence en général, et en particulier s'agissant des promotions et des nominations, et de la confiance entre les managers et leur équipe, donc des capacités managériales importantes.

Dans ces conditions cependant, la rémunération à la performance peut aider à donner de l'importance à l'évaluation des performances individuelles. Les études menées par l'OCDE indiquent aussi que les processus qui accompagnent la RLP ont produit des résultats positifs en termes de réorganisation du travail, de définition des objectifs et de clarification des tâches.

Parce que la rémunération à la performance peut induire des comportements plus individualistes, parfois nocifs pour l'esprit du service public, certains pays comme l'Espagne, la Finlande ou les Etats-Unis ont commencé à mettre en oeuvre une rémunération au mérite plus collective, par équipe, ou par département. L'avenir se situe probablement dans un système relativement complexe de rémunérations, même si les conséquences sur la variabilité des rémunérations entre ministères peuvent devenir un frein à la mobilité et à une gestion active des employés publics, ce qui est déjà le cas dans certains pays.

Elsa Pilichowski

administratrice à l'OCDE en charge des questions de gestion de l'emploi public.

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

www.institut.minefi.gouv.fr

Si vous souhaitez vous abonner :
pdp-inscription.igpde@finances.gouv.fr

Contact : 01 58 64 81 47
marie-therese.deleplace
@finances.gouv.fr

Il y a encore vingt ans, dans la plupart des pays de l'OCDE, les agents publics relevant des administrations centrales étaient rémunérés en fonction d'une échelle des salaires fondée sur la seule ancienneté. Cela ne signifie pas que les fonctionnaires ne se voyaient pas incités à améliorer leurs performances. Depuis, dans la dynamique de la « nouvelle gestion publique », la gestion des performances - ensemble de procédures mises en oeuvre pour définir et mesurer les résultats - s'est installée et avec elle un mouvement vers une plus forte individualisation de la gestion des fonctionnaires. Cette individualisation s'est accompagnée de l'idée de mesurer les résultats individuels et de les valoriser en récompensant les meilleurs et en sanctionnant les moins bons en termes monétaires. Ainsi ont vu le jour les « Rémunérations à la performance » (ou RLP).

En France, dans les dernières années, les primes à la performance ont fait leur entrée dans le paysage de la fonction publique. Il nous a semblé utile d'examiner les expériences étrangères pour en tirer les leçons, mettre en valeur les meilleures pratiques et souligner les facteurs clé de succès de ce nouveau système de rémunérations.

L'OCDE a souligné les risques et écueils de la RLP au travers de plusieurs enquêtes réalisées en 1997, 2005 et 2007. Il semble que les effets des dispositifs de rémunérations différenciées soient difficiles à mesurer et à analyser.

Certes, certains agents voient leur motivation augmenter lorsque des modulations salariales individuelles sont créées, mais ce n'est pas le cas général. Les théories de la motivation les plus connues ne permettent pas d'identifier de manière univoque les facteurs de motivation et il reste difficile de faire apparaître un lien de cause à effet entre la motivation au travail et les récompenses financières.

Les expériences étrangères ont donné des résultats plus ou moins satisfaisants, qui s'expliquent par des facteurs divers : nature des procédures retenues, acceptabilité des processus d'évaluation, degré de confiance entre agents et évaluateurs, qualité du management...

En revanche, tous les avis convergent pour souligner les effets positifs des dispositifs qui accompagnent la mise en place de ces systèmes de rémunération : l'affichage des objectifs stratégiques, l'évaluation individuelle et l'attribution d'objectifs individuels donnent du sens à l'action, et cette clarification a des effets positifs sur la performance.

Là où les procédures d'évaluation sont acceptées et accompagnées d'un management engagé, la reconnaissance des efforts de chacun par une récompense différenciée peut porter ses fruits. Enfin, plusieurs pays introduisent désormais une dimension collective dans la fixation des rémunérations à la performance.

France

La rémunération au mérite en France

L'indemnité de performance des Directeurs¹

Le décret n° 2006-1019 d'août 2006 a introduit une indemnité de performance modulée en faveur des directeurs d'administrations centrales, dans la limite de 20 % de leur rémunération globale de base, en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs assignés à leur action et au vu des résultats obtenus. Dans chacun des ministères est mis en place un comité des rémunérations, composé d'au moins trois membres, dont une personnalité extérieure à l'administration, chargé de conseiller les ministres sur le montant de cette part variable afin qu'elle traduise fidèlement les performances. Un bilan par ministère est transmis à la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur.

Les « primes de fonctions et de résultats » (PFR)

Annoncé en juillet 2008, ce dispositif interministériel unifié se substituera aux multiples régimes indemnitaires existants. Il est constitué d'une part fonctionnelle, tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions liées aux fonctions ainsi que d'une part individuelle modulée en fonction de l'atteinte par l'agent des objectifs qui lui ont été fixés. Ce nouveau dispositif s'appliquera en 2009 aux attachés d'administration de la plupart des ministères et a vocation à s'étendre d'ici 2012 à toute la filière « administration générale ». La part fonctionnelle sera modulable de 1 à 6 et reposera sur une typologie des postes en 4 à 6 catégories par grade. La part individuelle sera modulable de 0 à 6 et sera révisable d'une année sur l'autre. Les taux de référence seront déterminés par un arrêté commun à l'ensemble des ministères.

L'intéressement collectif

En janvier 2009, le Premier ministre a chargé le député Michel Diefenbacher d'une mission sur les mécanismes d'intéressement collectif dans la fonction publique. Il s'agit de « développer une rémunération au mérite collective, c'est-à-dire un mécanisme d'intéressement qui vienne récompenser l'effort accompli collectivement par un service, une équipe ou une administration, selon des périmètres et des critères à définir ». Le député est appelé à consulter les employeurs et les organisations syndicales et formuler des recommandations d'ici juin 2009.

Les attentes des fonctionnaires français

La mise en place de rémunérations différenciées selon la performance répond-elle aux attentes des fonctionnaires ? Des enquêtes ont été menées en 2008 pour mesurer les réactions des fonctionnaires face aux différentes réformes en cours et appréhender leurs attentes. L'enquête d'Ineum pour Acteurs publics classe les priorités en matière de ressources humaines. La proposition : « Récompenser financièrement les fonctionnaires selon les résultats obtenus » n'y arrive qu'en 6ème et avant-dernière position, avec 12,51% des opinions exprimées. La première priorité (20,16%) est d'améliorer la gestion des carrières - promotions et rémunérations. L'enquête de l'IFOP de novembre 2008 pour Les Echos va dans le même sens : si 84% des fonctionnaires sont favorables à ce que leur évolution de carrière prenne davantage en compte leur performance, 49% sont favorables à ce qu'une partie de leur rémunération soit calculée en fonction de l'atteinte d'objectifs. 60% des agents jugent l'évaluation de leur travail par la hiérarchie « déconnectée de la réalité de leur travail » et 57% la jugent arbitraire.

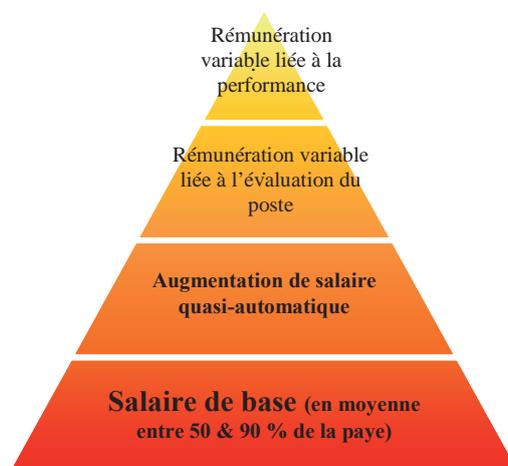
¹ Cf rapport de M. Gilles Carrez au nom de la commission des finances pour le projet de loi de finances 2005

1 - Le bilan fait par l'OCDE²

Structure générale de la rémunération³

Répartition des composantes de la rémunération globale dans les pays de l'OCDE :

- 1 à 3% pour la part liée à la performance,
- plus de 95% de la rémunération constitués du salaire de base, de la garantie type « prime d'ancienneté » et de la partie liée aux fonctions.



Pour les fonctionnaires non cadres, les rémunérations en fonction de la performance représentent généralement une part très modeste du salaire. Les pays de l'OCDE cherchent à récompenser les bonnes performances plutôt qu'à sanctionner les mauvaises. Certains systèmes fondent en fait l'évaluation des performances sur le respect des processus de travail, la discipline ou les heures de travail – il ne s'agit plus réellement, dès lors, d'une rémunération « liée aux performances ». Dans certains cas, il arrive également que les récompenses en fonction de la performance soient attribuées sans aucune évaluation formelle de la performance individuelle. Il y a donc un fossé entre l'annonce de l'introduction de la « RLP » et sa mise en œuvre effective dans la fonction publique.

RLP et motivation, l'analyse de l'OCDE⁴

Les études successives de l'OCDE sur l'incidence de la rémunération en fonction de la performance ont montré que bien des dispositifs existants n'étaient pas parvenus à obtenir les effets de motivation que l'on attendait d'un système de RLP efficace. De nombreuses études concluent que la RLP a une incidence restreinte – sinon néfaste – sur les performances.

L'expérience montre que la RLP se répercute de manière ambivalente sur la motivation : si elle a certes un impact motivant pour une petite partie du personnel, elle ne parvient pas à motiver la majorité du personnel de la fonction publique. Pour ces derniers, s'il est essentiel que les salaires de base correspondent aux prix du marché, les compléments salariaux apparaissent accessoires. Les perspectives de carrière et de promotion et l'intérêt du travail exercé s'avèrent être les facteurs de motivation essentiels pour les agents publics, loin devant l'incitation constituée par la rémunération. Presque toutes les recherches s'appuyant sur le comportement des agents⁵ et l'auto-évaluation de leur motivation montrent qu'une faible minorité d'entre eux seulement se déclarent réellement motivés par le dispositif de RLP dont ils font l'objet. On ne peut donc pas établir de corrélation systématique entre l'instauration de la RLP, l'accroissement de la motivation et l'amélioration des performances. Les stratégies de gestion des performances qui se focalisent sur les incitations liées à la rémunération risquent de négliger les principaux facteurs de motivation, à savoir l'intérêt pour les tâches imparties et des perspectives d'évolution bien définies.

L'incidence de la RLP sur les performances ne passe pas par

la motivation : c'est indirectement que la RLP peut contribuer à améliorer les performances, à travers des changements organisationnels et de management. Lorsque l'adoption de la RLP vise à favoriser l'évolution globale de la gestion ou de l'organisation – par exemple grâce à une évaluation et à des processus de détermination des objectifs plus efficaces, au dialogue avec l'encadrement, à un plus grand travail d'équipe et à une plus forte souplesse dans le travail – celle-ci peut servir de catalyseur, permettant effectivement cette évolution de gestion et exerçant une influence positive sur la performance individuelle et collective. Cependant, à ce jour, très peu d'études examinent la RLP comme un instrument visant à améliorer les processus de gestion plutôt que la motivation du personnel.

Malgré ces limites, l'intérêt porté à la rémunération liée aux performances n'a pas faibli durant les vingt dernières années. L'OCDE note qu'il est paradoxal de voir que la plupart des observateurs s'accordent pour signaler les limites des politiques de RLP, mais que ces dernières continuent d'être introduites à une grande échelle dans les administrations centrales des pays de l'OCDE.

²L'OCDE donne cette définition : la rémunération liée aux performances désigne la partie variable de la rétribution accordée chaque année (ou selon une autre périodicité) en fonction de la performance. La RLP peut être accordée à titre individuel ou au niveau d'une équipe ou d'un groupe.

³Extraits de : « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances », OCDE 2007

⁴Extraits de : « La rémunération des agents publics liée aux performances, principales tendances dans les pays membres de l'OCDE », OCDE/GOV, 2004. « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances », OCDE/GOV, 2007.

⁵La plupart des études portant sur la motivation ont été réalisées au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, aux États-Unis.

2 - De l'individuel au collectif

Les pays initiateurs de la RLP ont d'abord axé leurs dispositifs sur l'individu. Aujourd'hui, ils s'orientent davantage vers des mécanismes collectifs. La RLP y porte désormais au moins en partie sur l'équipe de travail. La lourdeur des procédures mises en place et les faibles sommes allouées peuvent nuire à l'efficacité de la RLP.

Royaume-Uni *Un système très critiqué*

En 1988, le Royaume-Uni a été un des premiers pays à mettre en œuvre la prime à la performance individualisée, à la fois pour encourager les performances et pour revaloriser les salaires afin d'attirer des personnalités du secteur privé.

Le système de primes à la performance fait aujourd'hui l'objet de critiques. Une enquête réalisée annuellement depuis 2000 par Industrial relations service, cabinet d'expertise privé, considère la prime à la performance comme « fondamentalement biaisée ». Seuls 18% des cadres estiment qu'elle aide à accroître leur performance et moins de 25% qu'elle contribue à leur attachement aux objectifs collectifs. Les agents concernés se montrent encore plus dubitatifs car le système de quotas mis en place fait que certains seront nécessairement récompensés et d'autres sanctionnés quels que soient le niveau et l'excellence des résultats. En 2008, les quotas étaient fixés ainsi : 20 à 25% de « très performants », 60 à 70 % de « normalement performants » et 5 à 10% d'« insuffisants ». L'opinion majoritaire des agents est que les cadres ne sont pas suffisamment formés aux techniques d'évaluation. Enfin, près de 75% des cadres pensent que les sommes en jeu sont trop faibles pour motiver.

La London School of Economics⁶ a fait en 2002 une évaluation rigoureuse par le biais d'une enquête auprès de 2 500 fonctionnaires des impôts, enquête actualisée en 2008. Si personne ne remet frontalement en cause le système de rémunération à la performance, seule une faible partie des personnes interrogées estime que cette rémunération est un facteur de motivation et beaucoup pensent qu'elle est un frein à la solidarité collective (l'étude fait même état de cas de cadres partageant la prime avec leur équipe). Les modalités d'attribution sont critiquées et l'insuffisance des sommes allouées est soulignée (8% maximum pour les plus performants en 2008).

Il y a pourtant eu au cours du temps une évolution dans la définition même de la performance, entendue comme la contribution de la personne aux résultats collectifs appréciée par les supérieurs, les pairs et le personnel, dans un dialogue avec l'évalué. L'aspect monétaire a été relativisé au profit d'une dynamique de progrès : l'évaluation doit être suivie d'un entretien de développement permettant d'aider les personnes à améliorer leur performance (mobilité, formation, coaching).

Australie *Des conditions de mise en oeuvre contestées*

En Australie, les ministères et les agences, à travers leurs conventions collectives, peuvent choisir d'attribuer des primes individualisées, des primes collectives liées au résultat soit de toute l'organisation soit de l'équipe ou encore des primes ad hoc versées en cas de projet ou de performance exceptionnelle, les trois formules pouvant être cumulées.

Une enquête annuelle du comité d'évaluation met en évidence le fait que la proportion des agents qui pensent que le système de primes est mis en œuvre de façon équitable diminue, passant de 47% en 2003 à 39% de 2005 ; « la prime est-elle une incitation ? » 35% pensent que oui, 35% que non et les autres ne se prononcent pas ; « représente-t-elle de façon juste les différences de performance entre personnes ? », 20% sont d'accord, 50% ne sont pas d'accord et les autres s'abstiennent ; le même taux de réponse se retrouve pour la question : « la prime à la performance favorise-t-elle l'esprit d'équipe » ? ». Et à la question « cette prime permet-elle de renforcer les valeurs du service public ? », 30% répondent oui, 30% non et les autres s'abstiennent.

Les critiques adressées à la prime à la performance soulignent son aspect subjectif, l'atteinte à l'esprit d'équipe et le manque de courage des cadres qui redoutent, s'ils apprécient une personne comme insatisfaisante, la procédure de contrôle qui s'ensuivra. En effet, le constat d'insuffisance professionnelle met en mouvement une procédure qui dure six mois au minimum, avec obligation de fixer des objectifs chaque matin et d'en contrôler la mise

en œuvre tous les soirs en présence d'un représentant syndical puis d'effectuer au bout des six mois un bilan soit de reconversion soit de licenciement.

L'enquête montre qu'en cas de performance insatisfaisante, 30% des agents se voient dotés d'un plan de « redressement de la performance » qui réussit dans la moitié des cas. 15% voient leur salaire ou avancement gelé, et 20% sont licenciés avec indemnités. Malgré cela, deux tiers des agents estiment avoir au moins un collègue ou subordonné « sous-performant ».

Le principal syndicat de l'administration (CPSCU) a fait de son côté une enquête qui met en évidence plusieurs problèmes. Le premier est l'absence de confiance entre les agents et leurs supérieurs qui se traduit par une forte demande de critères dits objectifs et mesurables, tandis que les supérieurs prennent aussi en compte des critères de comportement tels que la créativité, la volonté d'être constructif, la capacité à motiver une équipe. Cette méfiance est plus grande lorsque l'évaluation n'est réalisée que par le supérieur et non par les pairs et lorsqu'il n'existe pas de recours hiérarchique. De plus le lien entre l'évaluation et l'attribution de la prime serait perçu comme arbitraire à cause du système de péréquation effectué au niveau central afin de respecter des quotas et de ne pas dépasser les plafonds budgétaires.

La cour des comptes australienne⁷ évaluant en 2006 le dispositif a considéré qu'il resterait formel et a constaté qu'il ne suscitait pas l'adhésion.

⁶ Marsdon, Richardson and Ray, publication LES, 2002

⁷ 16 octobre 2006, Implementing government's initiatives, site du anao ; <http://www.anao.gov.au>

3 - L'importance du management et du consensus

La Finlande et l'Allemagne ont introduit la RLP dans leurs fonctions publiques respectives depuis plus d'une décennie, avec des résultats contrastés. En Finlande, la RLP semble induire des effets positifs en termes de motivation alors qu'en Allemagne, les réticences à sa mise en œuvre l'ont pratiquement vidée de son sens. L'une des explications principales pourrait reposer sur un fort portage collectif dans un cas et sur l'absence d'implication des personnels concernés dans l'autre cas.

Finlande

Accord collectif

Lancé en 1992, le State Employer's Salary and Wage Policy Programme, communément appelé NPS (New Pay System, nouveau système de paye), concerne l'ensemble des employés de l'État quel que soit leur statut⁸ ou leur niveau depuis 2004. Le NPS n'a pas été défini par une loi ni un règlement mais il s'est généralisé par négociations et accords collectifs successifs. La rémunération repose sur 3 éléments :

- la part fixe liée au poste ;
- la part variable liée à la performance individuelle. Issue d'un accord collectif, elle combine des primes et des augmentations calculées directement sur des ratios de performance. Son montant est lié à la performance individuelle et à la position dans l'éventail des salaires : le taux moyen servi est d'environ 15% du salaire de base ; pour une performance 'exceptionnelle', il peut atteindre 25 à 50% du salaire de base ;
- la part variable collective allouée à l'équipe. La RBR (Result-Based Rewards) est indépendante des deux autres éléments et n'est pas issue d'un accord collectif. Chaque organisation dispose de ses propres critères et sous-critères de mesure de la performance comme par exemple la compétence, la coopération et l'efficacité.

Cette prime varie de 1 à 8% du montant total de la paye, selon les agences, avec un taux moyen de moins de 2%. Elle constitue un complément de rémunération et non une charge fixe : elle est versée hors salaire mensuel, généralement une fois par an, à condition que les objectifs cibles de l'agence aient été atteints ou dépassés.

La mise en place du NPS a généralement été bien acceptée par l'encadrement supérieur, qui a ensuite œuvré à son déploiement⁹. Les cadres pensent en effet que lier clairement ces primes à d'éventuelles sanctions rend leur management plus efficace parce que plus concret : il est ainsi possible de récompenser ou de sanctionner, voire de licencier un agent dont les résultats sont insuffisants¹⁰. Les agents quant à eux voient ces éléments de rémunération comme une bonne source de motivation et estiment que la RBR induit des effets positifs équitables parmi les membres des équipes, à condition que le système soit mis en place après consultation du personnel concerné. Les coûts de la RBR ont cependant été sous-estimés : le financement, assuré par les agences elles-mêmes, est parfois problématique pour celles qui ne bénéficient pas de recettes propres liées à leurs activités. Son fonctionnement est par ailleurs souvent jugé complexe, au moins au début.

Allemagne

Réticences à la mise en oeuvre

La rémunération liée à la performance a été introduite en 1997 dans la fonction publique allemande. Depuis, le gouvernement fédéral (Bund) et les gouvernements des Länder ont la possibilité d'instaurer des primes, des indemnités et des changements d'échelon pour récompenser des services de qualité exceptionnelle. Alors que, jusque-là, la seule manière de reconnaître le mérite individuel consistait à favoriser la promotion, la réforme visait à accroître la motivation des agents en permettant des décisions rapides, prises au niveau décentralisé et ayant des effets directs en termes de rémunération. Le Bund était à l'époque compétent non seulement pour fixer le statut des fonctionnaires, mais également pour voter les lois cadres en matière de rémunération, avec effet sur l'ensemble des fonctionnaires du pays. Une transposition au niveau des Länder, qui emploient les trois quarts des fonctionnaires, était toutefois nécessaire.

On a pu constater un faible enthousiasme dans la transposition de la loi cadre de 1997 au niveau régional : en 2001, 10 Länder sur 16 seulement avaient décliné en directives locales l'introduction d'éléments d'intéressement dans la rémunération. Et même lorsque les mesures d'application ont été prises, la mise en pratique n'a pas toujours suivi. Par ailleurs, une enquête réalisée en 2006 dans les communes, qui sont autonomes en matière de gestion des ressources humaines, révélait que seules 22% d'entre elles avaient introduit des primes au mérite. Les réticences à la mise en œuvre de ces

mesures sont principalement de deux ordres :

- la question technique de l'évaluation : les dispositifs traditionnels n'offrent que peu de repères concrets permettant d'en assurer l'objectivité. La périodicité des entretiens peut également être inadéquate (tous les 3 à 5 ans dans l'administration fédérale) ;
- la crainte d'un effet délétère sur l'ambiance dans les équipes de travail, la majorité des agents ne pouvant bénéficier des suppléments de rémunération du fait des quotas limitatifs (les primes d'intéressement et compléments de salaire ne peuvent concerner plus de 20% des agents).

La réforme constitutionnelle de 2006, qui a donné aux Länder une totale autonomie en matière de rémunérations, carrières et pensions des fonctionnaires, permet donc de douter d'une généralisation rapide de la RLP. En outre, la dernière convention collective entre les employés de droit privé du Bund et des municipalités d'une part et l'État allemand d'autre part, signée le 31 mars 2008, a vu les syndicats rejeter toute augmentation du budget alloué aux primes à la performance en l'absence d'objectivité des critères d'évaluation. Comme les accords négociés par les employés, qui représentent près de 60% des agents publics, sont bien souvent étendus par la suite aux fonctionnaires, on peut, malgré la volonté du Bund qui applique et même renforce à son niveau la pratique de la RLP, s'interroger sur l'avenir de cette politique en Allemagne.

⁸ 20% de CDD ; 80% de CDI et d'emplois à vie

⁹ Performance Related Pay Policies of Government Employees, OCDE, 2005

¹⁰ Loi sur les fonctionnaires de l'État, chapitre 7, paragraphe 33. Mais il nous a été impossible de trouver un chiffre concernant cette conséquence 'ultime' de la RLP

4 - Aux sources de la motivation

Les expériences de certains pays qui l'ont mise en place semblent montrer que la RLP ne constitue pas toujours une source de motivation. Les sources de la motivation au travail seraient donc ailleurs. Parmi les nombreux travaux publiés sur le sujet, certains font aujourd'hui figure de classiques. Depuis quelques années cependant, des chercheurs semblent mettre en évidence une particularité propre aux agents publics dans ce domaine.

Les facteurs de la motivation. Parcours parmi les théories « incontournables »

Elton **Mayo** met en évidence l'importance de la dynamique du groupe de travail comme facteur de motivation (¹1932) : la motivation individuelle est soutenue par le sentiment d'appartenance à une équipe soudée.

Abraham **Maslow** répertorie 5 niveaux dans sa hiérarchie des besoins (²1954) : à la base, les besoins organiques puis sécurité, amour, appartenance et enfin, réalisation de soi. Maslow recommande de favoriser l'intérêt au travail et de replacer l'argent à sa juste valeur : la rémunération constitue un facteur de motivation quand elle permet de satisfaire des besoins physiologiques (s'alimenter, se vêtir) et n'est donc motivante que pour les bas salaires.

Douglas **Mc Gregor** décrit deux types de comportements différents, nommés X et Y, donc deux types de motivation (³1960). Dans sa théorie, le salarié X cherche à éviter le travail et les responsabilités, il préfère être dirigé, il est peu créatif. La motivation repose alors sur le principe de la carotte et du bâton et sur les stimulations financières. Le salarié Y aime l'effort physique et intellectuel, il est motivé car il se sent responsable de certains objectifs et pour lui la meilleure motivation est la satisfaction de l'ego et la réalisation de soi. La motivation des salariés passe dans ce cas par l'instauration d'un climat social favorable au sein de l'entreprise, le développement du groupe

et la gestion participative.

Frédéric **Herzberg** (⁴1971) répertorie quant à lui 8 facteurs d'insatisfaction (politique de l'entreprise, encadrement, conditions de travail, relations interpersonnelles, statut, insécurité de l'emploi, salaire et difficultés personnelles comme maladie, alcoolisme, divorce) et 6 facteurs de motivation (accomplissement de soi, considération obtenue, tâche ou mission elle-même, responsabilité confiée par l'entreprise, promotion et possibilité de développement dans l'entreprise). Les premiers peuvent être facilement éliminés alors que les seconds sont plus difficiles à obtenir. Si les salaires augmentent, l'insatisfaction des salariés baisse ; pour autant, la satisfaction n'augmente pas. Entre augmenter le salaire et investir sur le salarié avec une formation longue, la seconde option est la meilleure.

Les divergences théoriques et empiriques restent donc nombreuses quant aux facteurs qui font qu'un individu fait preuve, ou non, de motivation au travail.

¹ E Mayo (1933), *The Human Problems of an Industrial Civilization*, McMillan, New York + (1945), *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Harvard UP, Cambridge Mass
² H Maslow (1954), *Motivation and Personality*
³ D Mc Gregor (1960), *The Human Side of Enterprise*, Mc Graw-Hill
⁴ F Herzberg et Charles Voraz (1971), *Le travail et la nature de l'homme*, Entreprise moderne d'édition, Paris

Les motivations spécifiques des agents publics

Dans les années 1990, le New Public Management présente comme souhaitable le transfert d'outils de gestion de type 'marchand' au sein de la sphère publique pour accroître son efficacité, supposant l'absence de différences entre organisations publiques et privées. En réaction, certains auteurs se demandent s'il existe une forme particulière de motivation, propre aux agents des services publics.

Pour Gene A. **Brewer** et Sally Coleman **Selden** (⁵), « une forme de motivation altruiste dirigée envers une communauté de personnes, un État ou encore une nation » anime les agents des services publics.

James L. **Perry** et L.R. **Wise** (⁶) émettent l'idée que les organisations publiques ont des modes de fonctionnement particuliers : les incitations financières n'auraient que peu d'effets sur la motivation au travail des agents qui éprouvent une forte motivation de service public. La variété des tâches, l'autonomie dans l'emploi, la participation à la prise de décision ou encore la détermination d'objectifs clairs seraient les éléments à même d'influencer la motivation au travail.

Dans une enquête réalisée auprès des États membres de l'UE et étayée par

des travaux d'autres chercheurs, Christoph **Demmke** (⁷) précise que l'image du fonctionnaire-bureaucrate, inflexible et rigide est dépassée. La plupart des études démontrent que les fonctionnaires sont, plus que les salariés du privé, motivés surtout par le contenu de leurs tâches et la possibilité de « contribuer au bien commun ». Ceci est perçu comme un « élément de motivation immatériel ».

Malgré ces études, Christoph Demmke souligne que le processus d'individualisation et de flexibilisation des rémunérations est en cours dans presque tous les États membres de l'UE. La plupart d'entre eux restent convaincus que, bien utilisé et géré correctement, cet instrument peut améliorer les performances individuelles en agissant sur la motivation. L'attention particulière qui devrait être portée aux incitations immatérielles de la motivation (formation, parcours, promotion, congés...) reste d'actualité.

⁵ GA Brewer et SC Selden (1998), *Whistle Blowers in the Federal Civil Service : New Evidence of the Public Service Ethic, Why Elephants Gallop : Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), (1998)
⁶ JL Perry et LR Wise (1990), *The Motivational Bases of Public Service*, *Public Administration Review*, 50 (3), p 367-373 + JL Perry (1998), *Antecedents of Public-Service Motivation*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (2), p 191-197
⁷ C. Demmke, chercheur à l'IEAP Maastricht), *Les fonctionnaires sont-ils différents parce-que fonctionnaires ? - Rapport rédigé après enquête menée auprès des pays membres de l'union européenne et discuté lors de la 45ème conférence du réseau EUPAN (juin 2005) - chapitre 6 consacré aux facteurs de motivation.*

La « chaîne de valeur » entre satisfaction et motivation

En mettant en œuvre les réformes de la gestion publique, gouvernements et décideurs publics considèrent que la satisfaction est le socle minimal sur lequel bâtir la confiance du citoyen. Or, dès 2003, après avoir coopéré étroitement avec le monde universitaire afin d'élaborer une véritable dynamique de la qualité de service et de mesure de la satisfaction, R. Heintzman et B. Marson sont allés plus loin dans la description de la « chaîne de valeur ». C'est à partir de l'enquête de satisfaction « Les Citoyens d'abord »¹, qu'ils ont reconstitué la chaîne logique qui conduirait de la satisfaction à la confiance. Selon eux, il existe certes une « chaîne de valeur » (« value chain ») claire entre satisfaction de l'utilisateur et confiance du citoyen, mais aussi une relation entre satisfaction du personnel et satisfaction de l'utilisateur. Le lien entre les deux niveaux de satisfaction (interne/personnel et externe/citoyen) est si fort qu'il est nommé « satisfaction mirror ».

A travers le lien logique entre : satisfaction des salariés → qualité de service → satisfaction des usagers → confiance des citoyens, c'est une partie des facteurs d'implication et de motivation des agents publics qui est soulignée. D'ailleurs, le Canada et d'autres pays ont multiplié les enquêtes de satisfaction du personnel (« european employees index », « workforce commitment index »). Il en ressort que la satisfaction des agents au travail amènerait ceux-ci à se surpasser, à accomplir l'effort ou le pas supplémentaire (« the extra mile ») qui leur permet de mieux répondre aux besoins des usagers.

¹ Cette enquête « Citizens First » est menée pour les trois niveaux d'administration : fédéral, province, municipal. Elle est réitérée tous les deux ans auprès d'un échantillon de la population canadienne.

Systeme de rémunération et performance, quelles relations ?

Les études divergent quant à l'impact de la rémunération au mérite sur la performance des organisations. De nombreux chercheurs, à partir des notions de coopération et d'équité, rapportent que la compression salariale, en diminuant les sentiments d'inéquité au sein des équipes et en évitant la rétention d'information ou la concentration sur des activités de recherche de « rente » individuelle, favorise la performance d'ensemble. D'autres auteurs, toutefois, dans la suite de la théorie des tournois (Lazear et Rosen⁸) font état d'une relation positive entre la dispersion salariale et le niveau d'effort fourni par les travailleurs, ce qui les amène à prôner la pratique de bonus à la performance individuelle.

Luc **Rouban** (CEVIPOF, Paris) souligne ainsi⁹ que la mesure de la performance trouve vite ses limites lorsque le travail est réalisé en équipe, l'introduction de primes à la performance entraînant des perturbations dans les collectifs de travail.

Yves **Emery**¹⁰ (IDHEAP, Lausanne) rapporte que les fonctionnaires suisses, majoritairement opposés à la rémunération au mérite, craignent même que cette pratique n'introduise chez le personnel une « pensée marchande », axée sur l'argent au détriment de la mission à effectuer.

Alfie **Kohn**¹¹ (Cambridge) rend compte à cet égard de nombreux travaux qui témoignent d'un déclin des performances réalisées lorsque la tâche fait l'objet d'une récompense, la tâche étant alors dévalorisée car considérée comme un moyen plutôt que comme une fin.

Stéphane **Haefliger**¹² (Université de Lausanne) met en garde l'Etat contre les « remèdes magiques » du management qui souvent minent de l'intérieur la plus grande richesse des organisations, leurs ressources humaines, et il invite à ne pas oublier le sens des missions de service public et à associer les fonctionnaires aux changements qui les concernent.

Yves **Emery**¹³ invite pour sa part les employeurs à réfléchir à de nouvelles formes de reconnaissance des réalisations du personnel, non financières, indispensables pour éviter la frustration et la démission, réelle ou « intérieure », des agents.

⁸ LAZEAR, E et S. ROSEN (1981), « Rank-order Tournament as Optimum Labor Contracts », *Journal of Political Economy*, 89, pp. 841-864

⁹ Dans un entretien en ligne sur <http://unsa-education.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1188>

¹⁰ « commentaires sur le sondage portant sur « la rémunération à la performance », en ligne sur http://www.sgww.ch/d/dossiers/Seiten/dossier_1_performance.aspx.

¹¹ « La créativité et l'intérêt intrinsèque diminuent si la tâche est accomplie pour de l'argent », article spécial du BOSTON Globe, consultable en ligne sur <http://www.gnu.org/philosophy/motivation.fr.html> Voir aussi le site de l'auteur : <http://www.alfiekohn.org>

¹² article publié dans les Actes du colloque Sens et Paradoxe de l'emploi public au XXIème siècle, sous la dir. Du Prof. Yves Emery, IDHEAP, Editions Presse Polytechnique Universitaires romandes, 2003, Lausanne.

¹³ Article cité précédemment.

5 - Les effets « vertueux » de la cascade de performance

Depuis plus d'une décennie, certains pays de l'OCDE se sont efforcés de mesurer la performance individuelle de leurs personnels. Ils ont aussi veillé à ce que cette mesure individuelle soit étroitement associée à la performance globale de l'organisation et corrélée à la mise en œuvre des programmes, des missions et des actions publiques des ministères ou organismes publics dont ils dépendent. Parmi eux, le Canada et les États-Unis. Ces deux pays utilisent les accords de performance, permettant ainsi aux agents (pour tous aux USA, pour les cadres supérieurs au Canada) de mesurer comment leurs propres performances s'inscrivent dans les objectifs de l'agence ou du gouvernement, les incitant à s'intégrer et à s'engager davantage. Le succès des systèmes mis en place suppose une grande implication des managers, qui ont dû accepter leur nouveau rôle en expliquant à leurs collaborateurs les enjeux d'une mesure de la performance individuelle alignée sur les objectifs stratégiques.

Canada

Signature d'un « accord de performance »

Créé en 1999, le « Programme de gestion du rendement » (PGR) concerne 4 500 cadres supérieurs. Cet outil de gestion facilite l'obtention de résultats, recense les changements nécessaires et détermine la rémunération des hauts fonctionnaires. Dans le PGR, l'élément portant sur la rémunération est considéré comme décisif car il s'agit d'attirer vers des postes de direction les potentiels les plus prometteurs issus tant du secteur public que du secteur privé.

Ce programme permet de décliner les objectifs stratégiques et les plans d'activités des ministères et des organismes fédéraux jusqu'aux objectifs individuels. A l'ultime niveau de cette cascade de performance, chaque cadre intégré au dispositif signe un « accord de performance » individuel qui découle des priorités gouvernementales. Lors de son évaluation, il rend compte de l'atteinte de ses résultats.

Un contrat autour « d'engagements »

L'accord définit les résultats attendus et les compétences que le haut fonctionnaire doit mettre en œuvre pour les atteindre. En règle générale, il comprend¹⁸

- 3 à 7 « engagements permanents » qui déclinent les responsabilités pérennes du poste et déterminent la rémunération de base et/ou 1 à 2 « engagements clés » qui peuvent changer d'une année sur

l'autre et impactent la part variable ;

- la « mesure des performances » (la « mesure du rendement ») indique le niveau de réalisation des objectifs traduits en indicateurs chiffrés de résultats ;

- la description du niveau de compétences en matière de leadership à utiliser (« évaluation écrite des résultats ») ;

- l'engagement écrit des personnes « contractantes » (n et n+1).

Tous les six mois, les contractants réexaminent l'accord. Les engagements, la contribution aux activités et les compétences sont évalués à partir d'une échelle de cinq niveaux de notation. Le dispositif de rémunération qui découle directement de l'accord de performance et de l'évaluation des résultats prend soit la forme d'avancement d'échelon, soit de primes.

En parallèle, l'administration fédérale du Canada a développé un « modèle de compétences clés en Leadership » étroitement associé au Programme de gestion du rendement. Il résulte de ce dispositif d'ensemble qu'en proposant des parcours professionnels attractifs et en identifiant les compétences individuelles et collectives qui lui permettraient de garantir la performance publique, le Canada a ainsi corrigé certains effets négatifs de la « révision des programmes » et des départs massifs des cadres les plus performants qu'elle a entraînés.

États-Unis

Une cascade de performance entièrement déclinée

Aux États-Unis, depuis 2004, le « Pay-for-Performance » vise à faire correspondre la rémunération de chacun avec la contribution qu'il apporte au service, selon une hiérarchie toute verticale. Ce système permet de construire une culture propre aux hauts fonctionnaires puis de l'étendre ensuite à l'ensemble des agents publics : les objectifs fixés aux plus hauts fonctionnaires sont alignés sur ceux de l'agence elle-même tels que décrits dans les plans stratégiques de l'agence, puis ils sont déclinés pour l'ensemble de la hiérarchie en une cascade d'accords. **Les objectifs des uns et des autres sont ainsi alignés** et ce, du haut vers le bas. L'OPM¹⁹ précise que 50% de ces objectifs doivent être quantifiables, les autres 50% pouvant prendre un aspect plus qualitatif ; les systèmes d'évaluation des hauts fonctionnaires, « Senior Executive Service », doivent en outre être validés par l'OPM.q

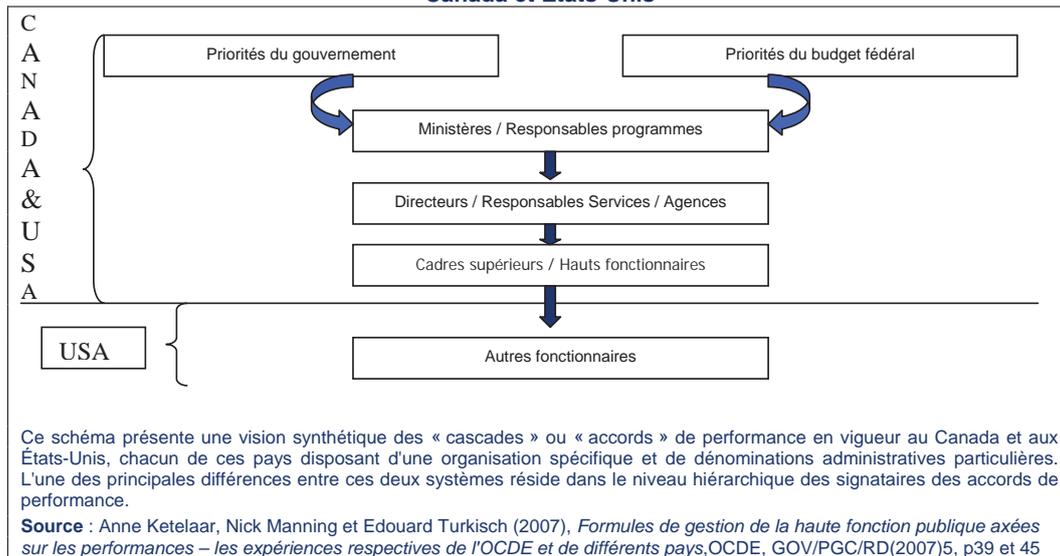
Des sanctions possibles

L'évaluation des performances peut se traduire par une augmentation de traitement ou une récompense financière. Si un fonctionnaire promu à une fonction de direction produit des résultats jugés insuffisants, il peut être rétrogradé à son ancien poste. Si les performances demeurent insuffisantes, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'exclusion de la fonction publique fédérale. En liant rémunération et réalisations, ces nouvelles modalités de gestion ont conduit les agences à plus de rigueur : en 2001, 80% des hauts fonctionnaires étaient considérés comme « exceptionnel » contre 45% seulement en 2005 sans que la qualité du travail diminue.

¹⁸ Source : OCDE in « Gouvernance de la détermination décentralisée des rémunérations dans certains pays membres » - Knut Rexed, Chris Moll, Nick Manning, Jennifer Allain - Documents de travail 2007

¹⁹ US Office of Personnel Management, Office de la gestion du personnel - site : <http://www.opm.gov/>

Accords de performances aux différents échelons de la fonction publique Canada et États-Unis



6- Les facteurs clé de succès

Les conditions de succès résident souvent dans le processus lui-même, c'est le cas pour les évaluations. Et l'OCDE propose des recommandations pour réussir la mise en place de la RLP dans l'administration.

RLP et évaluation des performances

La qualité du processus d'évaluation exerce une plus grande influence sur la motivation du personnel que les récompenses financières. Le principal problème des évaluations tient à la difficulté de concevoir des critères de performance permettant d'établir une distinction entre les performances des agents. En outre, les chefs de service hésitent souvent à opérer des discriminations entre leurs agents. Quatre facteurs président à une évaluation des performances créant entre chefs de service et agents un climat de dialogue permanent : la conception satisfaisante de cette évaluation, la façon dont les récompenses sont liées à l'évaluation des performances et sont perçues comme telles, la formation adéquate des cadres et le mode de conduite de l'évaluation.

Mise en œuvre de la RLP : les recommandations de l'OCDE²⁰

La RLP est un compromis entre différentes options et doit prendre en considération la culture propre à chaque pays. La direction doit [...] examiner la possibilité d'un système de RLP à l'échelle de l'équipe ou de l'unité, susceptible de produire de meilleurs résultats qu'une RLP strictement individuelle.

Le processus d'évaluation des performances est au cœur du système. Il doit s'appuyer sur des critères clairs [...] et permettre la poursuite d'un dialogue soutenu tout au long de l'année. La transparence de l'ensemble du processus est indispensable à sa réussite.

Les difficultés de mise en œuvre doivent être correctement anticipées. A cette fin, il convient de consulter le personnel et les syndicats avant la mise en œuvre de la RLP, mais aussi de préparer les hauts fonctionnaires et la direction, de prévoir clairement le budget et les coûts liés à la RLP et d'évaluer avec précision le temps et le travail requis pour l'adoption du système et sa supervision.

La rémunération en fonction des performances va de pair avec la délégation des fonctions de gestion des ressources humaines [...] en raison du lien très étroit entre le processus de fixation des objectifs et la rémunération à la performance.

Il convient de procéder régulièrement à des évaluations [...]

La signification et l'impact de la RLP ne doivent pas être surestimés. La RLP joue un rôle secondaire dans la motivation du personnel. [...] Il est donc essentiel d'adopter une approche large de la gestion des performances plutôt qu'une approche centrée sur l'incitation 'rémunération'.

La RLP doit s'appliquer dans un environnement qui favorise des relations de travail fondées sur la confiance [...]

La RLP doit surtout être utilisée comme le signal ou le déclencheur d'évolutions plus larges de la gestion ou de l'organisation [...]

²⁰ Extraits de « La rémunération des agents publics liées aux performances », OCDE 2005, page 50