

I - L'expérience des pays de l'OCDE

L'OCDE vient de publier un rapport fournissant un aperçu global des tendances qui se dégagent des politiques de rémunération de la performance (RLP) en vigueur dans les fonctions publiques de ses pays membres¹. Il est donc possible de tirer un enseignement de ces expériences, qui concernent aujourd'hui un grand nombre de fonctionnaires de ces pays, cadres comme non cadres.

Un premier constat : les **deux tiers des pays de l'OCDE** ont d'ores et déjà mis en place à des degrés divers des systèmes de RLP ou sont en train de le faire. L'adoption des politiques de RLP s'explique par la volonté de stimuler la motivation individuelle et la responsabilité des agents publics par la fixation d'objectifs annuels. Cette orientation s'inspire de la culture d'incitation et de responsabilisation individuelle en vigueur dans le secteur privé.

1. La RLP s'inscrit dans un contexte de gestion plus large

Entamée il y a une vingtaine d'années dans un contexte économique et budgétaire difficile, l'adoption de mesures de RLP dans les fonctions publiques des pays de l'OCDE constitue l'une des facettes d'un mouvement général vers une **plus grande souplesse** des régimes de rémunération et une **individualisation** de la GRH. La RLP est introduite afin d'agir comme facteur de motivation sous deux formes :

- une récompense extrinsèque, sous la forme d'une rémunération,
- et une récompense intrinsèque, par la reconnaissance de l'effort et des résultats.

Les pays à fonction publique d'emploi, qui privilégient un fort degré de **délégation** dans la GRH et le budget, ont développé un fort lien entre l'évaluation des performances et la rémunération. Les pays à fonction publique de carrière, qui préfèrent une délégation plus restreinte, commencent à favoriser à leur tour la flexibilité et à promouvoir la responsabilité individuelle. Les objectifs poursuivis varient : développement du personnel (pays nordiques), motivation (pays du Commonwealth), responsabilisation des cadres dirigeants (Canada, Italie, France).

¹ Dorothée LANDEL, « La rémunération des agents publics liée aux performances : principales tendances dans les pays membres de l'OCDE », rapport OCDE, 2005.

2. Quelques constantes apparaissent au-delà des situations particulières

Il n'existe pas de modèle unique de RLP, néanmoins certains traits communs apparaissent nettement :

- les politiques de RLP qui touchaient auparavant les cadres ont été **étendues à toutes les catégories de personnel**. Elles ont eu tendance à adopter une perspective plus collective, moins centrée sur l'individu et à porter sur l'équipe, l'unité ou l'organisation dans son ensemble.
- Plutôt qu'une politique globale couvrant l'ensemble de la fonction publique, les dispositifs de RLP ont évolué dans le sens d'une plus forte **déconcentration** ou délégation, permettant dans certains cas une flexibilité dans la mise en œuvre locale.
- Les fonctions publiques, qu'elles soient fondées sur la carrière ou sur l'emploi, convergent par l'attention qu'elles accordent aux **résultats**, aux compétences, aux qualités relationnelles et à l'appréciation des performances. Les systèmes de notation sont moins normalisés et moins détaillés qu'auparavant ; ils s'appuient plus sur le dialogue avec l'encadrement que sur des indicateurs strictement quantifiables. Les systèmes de notation par quotas sont plus répandus.
- Les rémunérations en fonction de la performance représentent une **part modeste du salaire** de base des non cadres, souvent moins de 10 % et environ 20 % pour les cadres. Généralement supérieures aux augmentations au mérite (paiement qui devient un élément permanent du salaire de base), les primes liées à la performance (versements exceptionnels qui ne sont pas incorporés au salaire de base) tendent le plus souvent à les remplacer.

3. Une mise en place complexe et délicate

La rémunération à la performance est une idée attrayante mais sa mise en place est complexe et délicate. En effet, beaucoup de dispositifs ne sont pas parvenus à obtenir les effets de motivation que l'on attendait d'un système de RLP efficace, en raison de problèmes de conception et de mise en œuvre mais aussi parce que l'évaluation des performances est intrinsèquement difficile dans le secteur public où il est malaisé de **trouver des indicateurs** pertinents et quantifiables et où bien souvent les objectifs changent avec l'orientation politique du gouvernement.

Contrairement à son objectif premier affiché, la RLP ne constitue pas un élément de **motivation** significatif pour la majorité des fonctionnaires, pour lesquels il est essentiel que les salaires de base correspondent aux salaires offerts sur le marché du travail. Les perspectives de carrière et de promotion et l'intérêt du travail exercé s'avèrent être des facteurs de motivation essentiels alors que les compléments salariaux apparaissent comme accessoires.

Si les observateurs s'accordent pour signaler les limites des politiques de RLP, ils précisent qu'il existe peu d'organisations publiques ayant renoncé à leurs dispositifs de RLP. En fait l'une des raisons clefs du maintien et de l'extension des politiques de RLP, outre les coûts dissuasifs d'un retrait, est leur rôle dans la **facilitation de changements** connexes, organisationnels ou de gestion. En effet, dans le cadre d'une GRH adéquate, les processus

qui accompagnent la RLP ont produit des résultats positifs en termes de réorganisation du travail, de définition des objectifs, de clarification des tâches et de recrutement.

4. Les conclusions du rapport

1. La RLP est un **compromis** entre différentes options et doit prendre en compte la culture propre à chaque organisme.

2. Les organisations publiques doivent d'abord examiner la possibilité d'un système de **RLP collective**, à l'échelle de l'équipe ou de l'unité dont elles attendent de meilleurs résultats, avant d'envisager une RLP individuelle.

3. Le processus d'**évaluation** de la performance est au cœur du système. En effet, le succès de la RLP tient plus à la justesse du processus d'évaluation des performances qu'au système de distribution des rémunérations.

4. Les difficultés de mise en œuvre doivent être correctement anticipées. A cette fin, il convient de **consulter le personnel** et les syndicats et de prévoir clairement le budget et les coûts liés à la RLP.

5. Les politiques de RLP les plus abouties reposent sur une certaine **délégation** de la GRH et des rémunérations pour l'efficacité de la mise en œuvre, en raison du lien très étroit entre le processus de fixation des objectifs et la rémunération à la performance.

6. Le système de RLP dispose d'une durée de vie limitée et nécessite des **révisions** régulières.

7. La RLP joue un rôle secondaire dans la **motivation** du personnel. Des critères comme l'intérêt des tâches imparties, les possibilités de promotion, de formation ou la souplesse de l'organisation du travail arrivent bien avant la RLP parmi les facteurs de motivation du personnel.

8. La RLP doit s'appliquer dans un environnement qui favorise des relations de travail fondées sur la **confiance** (poursuite du dialogue social, partage des informations, négociation, respect mutuel et transparence).

9. La RLP doit surtout être utilisée comme le signal ou le déclencheur d'**évolutions plus larges** de la gestion ou de l'organisation, plutôt que comme instrument de motivation du personnel.

5. Les observations du groupe de travail

En premier lieu, l'instauration de la RLP dans la fonction publique paraît reposer sur un certain nombre de prérequis méthodologiques :

- définir le plus clairement possible des objectifs précis,
- mesurer leur atteinte par des indicateurs appropriés,

- octroyer les moyens managériaux et matériels nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Ensuite, la performance relève d'un **registre sémantique** sportif ou commercial, qui n'est pas celui de la fonction publique. Afin de ne pas introduire de blocages par un discours de rupture qui semblerait prôner la performance comme une fin en soi, il paraît indispensable de la rattacher à la finalité de l'action publique, ainsi qu'à la qualité et à l'efficacité des services publics.

L'OCDE n'a pas procédé à une étude systématique des objectifs et des indicateurs qui paraîtraient les plus pertinents pour mesurer l'exercice des **missions régaliennes**, ou celui des fonctions RH dans les administrations. Ce travail reste donc à faire.

En deuxième lieu, l'articulation entre l'atteinte des objectifs et la RLP est essentielle.

La RLP comporte un risque d'effets contreproductifs, à l'instar de la NBI qui a des effets pervers sur la **mobilité** des agents publics. Les différences de rémunération globale entre services sont un frein majeur à la mobilité des agents.

Si les effets positifs attendus de l'introduction d'une RLP sont principalement liés aux changements managériaux qu'elle implique, n'est-il pas possible d'opérer ces changements sans le levier de la RLP ? L'Allemagne et la Corée du Sud, par exemple, n'ont initialement pas associé l'introduction d'une RLP à un dispositif de mesure de l'atteinte des objectifs fixés. Toutefois, faute d'un levier suffisant pour mobiliser les agents, la réforme n'y avait pas donné de résultats probants, si bien que, dans une deuxième phase, ces deux pays ont introduit un dispositif de RLP. Les autres pays s'étant engagés sur la voie d'un management par objectif se sont tous, à des degrés divers, appuyés sur la mise en place parallèle d'une RLP. Le **lien entre fixation d'objectifs et RLP** paraît ainsi primordial.

La RLP semble la mieux adaptée aux équipes « projet » structurées autour d'objectifs. Elle se déploie plus facilement dans les pays avec une forte **déconcentration** managériale.

La **non performance** n'est sanctionnée que de manière très marginale. Seules la Suisse et la Hongrie tirent des conséquences financières de la non performance².

En troisième lieu, l'instauration de la RLP passe par des étapes bien identifiées.

La Finlande et le Danemark, qui offrent de bons exemples d'acceptation et de bon fonctionnement de la RLP dans les services publics, ont procédé par une démarche de **diffusion graduelle** : les directeurs ont été les premiers bénéficiaires dans les années 1990, puis la RLP s'est peu à peu diffusée par le biais d'expériences pilotes, généralisées progressivement jusqu'à concerner aujourd'hui les deux tiers des agents publics.

Ensuite, la mise en place de dispositifs de RLP dans les pays disposant d'une fonction publique de carrière (Allemagne, Corée du Sud) s'est faite de manière **centralisée**.

Les expériences conduites dans plusieurs pays de l'OCDE s'orientent désormais dans leur ensemble vers la distinction des agents les plus performants. En Espagne, par exemple,

² Hors OCDE, au Chili, une mauvaise évaluation répétée pendant deux années consécutives conduit à une baisse de 6% du salaire de base, par exemple.

seul un tiers des personnels des services sociaux peuvent être récompensés. La fixation de **quotas** apparaît comme le seul verrou empêchant le dévoiement des dispositifs mis en place.

Les dispositifs de RLP fonctionnent en général sur la base d'enveloppes de **primes non reductibles**, distinctes du salaire de base. Le coût de ces dispositifs ne doit pas être sous-estimé s'il se veut acceptable et suffisamment incitatif. Leur introduction conduit généralement à une augmentation de **5 à 6% de la masse salariale**.

La mise en place du dispositif s'est accompagnée d'un très important effort de **formation**. L'encadrement intermédiaire apparaît comme l'élément clef de la réussite d'une démarche d'extension progressive de la RLP.

Les effets de la RLP collective apparaissent supérieurs à ceux de la RLP individuelle. Mais la **RLP collective**, pour être pleinement opérationnelle, nécessite une bonne définition de la taille des équipes. Celles-ci ne doivent être ni trop importantes, ni trop restreintes. Il importe également que les cadres disposant du pouvoir de l'attribuer disposent de l'ensemble des leviers managériaux nécessaires à l'atteinte des objectifs.