

La rémunération liée aux performances dans l'administration



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English under the title:

Performance-related Pay Policies for Government Employees

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

Une augmentation de salaire pour récompenser une meilleure performance : une telle politique peut-elle être bénéfique dans l'administration? Ce livre présente une vue d'ensemble des politiques de rémunération liée aux performances (RLP) dans l'administration dans une sélection de pays membres de l'OCDE au cours des 20 dernières années. Le livre explore les voies de réforme variées de chaque pays, cherchant à comprendre les raisons pour lesquelles les politiques de RLP sont mises en œuvre et comment ces politiques opèrent concrètement. Les avantages et les faiblesses des politiques de RLP sont examinés. Les résultats des politiques de RLP sont évalués tant au niveau de l'individu qu'au niveau des équipes et des recommandations sont proposées pour la mise en œuvre des politiques de RLP et les obstacles à éviter.

La RLP fait partie des options clefs dans les nouvelles approches de la gestion dans l'administration que le Groupe de travail de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines examine pour le compte du Comité de la Gouvernance Publique de l'OCDE. Le rapport repose principalement sur 12 rapports nationaux qui ont été présentés lors d'une réunion d'experts de l'OCDE qui s'est tenue en octobre 2003 sous les auspices du Groupe de travail de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines. Ces pays sont l'Allemagne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède, et la Suisse – tous pays membres de l'OCDE – et le Chili, qui a le statut d'observateur auprès du Comité de la gouvernance publique. Le Canada et la Nouvelle-Zélande ont contribué par la suite. La Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) remercie vivement les délégués de l'OCDE pour leurs contributions à ce projet et tout particulièrement pour la préparation des rapports nationaux.

Le présent ouvrage a été préparé par Dorothee Landel, du Secrétariat de l'OCDE, avec le précieux concours du Professeur David Marsden, directeur du Département des relations industrielles de la London School of Economics. Le rapport a été élaboré sous la direction de Alex Matheson, chef de la Division du budget et de la gestion, et a bénéficié de commentaires substantiels d'Elsa Pilichowski et de Francisco Cardona.

La présente étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments qui y figurent ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels de l'Organisation ou des gouvernements des ses pays membres.

Table des matières

Résumé	9
Glossaire	19

Partie I

La rémunération liée aux performances dans l'administration : panorama des pays membres de l'OCDE

Chapitre 1. La rémunération liée aux performances dans un contexte de gestion des ressources humaines plus large	27
1. Introduction	28
2. Développement de la RLP au cours des 20 dernières années	29
3. Tendances communes dans la gestion des performances au sein de l'administration centrale	33
4. Pourquoi les gouvernements ont-ils introduit la RLP?	34
5. La RLP et la délégation des responsabilités des fonctions budgétaires et de gestion des ressources humaines	38
6. Conclusion	41
Notes	42
Chapitre 2. Principales tendances de la rémunération liée aux performances dans les pays membres de l'OCDE	43
1. Conception des systèmes de RLP : tendances générales	44
2. Système d'évaluation des performances: principales tendances ..	51
3. Rémunération liée à la performances: forme et montant des paiements	59
4. Conclusions	61
Notes	65
Chapitre 3. Mise en œuvre et impact de la RLP : enseignements à tirer ..	67
1. Introduction	68
2. La mise en œuvre de la RLP : enseignements à tirer	68
3. L'impact de la RLP : un encouragement au changement?	78
4. Conclusion	86
Notes	89

Conclusion	91
Bibliographie sélective	93

Partie II
Études de cas

Chapitre 4. Études de cas par pays	99
Rémunération liée aux performances au Canada	100
Politique de rémunération liée à la performance au Danemark	104
Politique de rémunération liée à la performance en Finlande	112
Politique de rémunération liée à la performance en France	122
Politique de rémunération liée à la performance en Allemagne	129
Politique de rémunération liée à la performance en Hongrie	136
Politique de rémunération liée à la performance en Italie	140
Politique de rémunération liée à la performance en Corée	147
Politique de rémunération liée à la performance en Nouvelle-Zélande	157
Politique de rémunération liée à la performance en Espagne	161
Politique de rémunération liée à la performance en Suède	165
Politique de rémunération liée à la performance en Suisse	172
Politique de rémunération liée à la performance au Royaume-Uni ..	179
Politique de rémunération liée à la performance au Chili	189
Chapitre 5. Études de cas spécifiques	197
La rémunération liée aux performances pour les enseignants anglais et gallois	198
Espagne – Institut national de la sécurité sociale (INSS)	207
Ministère de la Défense du Royaume-Uni	211
Ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni (DWP) :	
L'exemple d'une rémunération par équipe	214
L'exemple du service des impôts en Italie	224
Annexe A. Les politiques de rémunération liée aux performances dans les pays de l'OCDE : bref aperçu	229

Liste des encadrés

1.1. La rémunération liée aux performances dans le secteur privé	30
1.2. Que disent les études académiques consacrées à la RLP ?	35
1.3. Arguments en faveur de l'augmentation des salaires à l'ancienneté.	36
2.1. Introduction de la RLP : le cas danois	46

2.2. Le cas du ministère du Travail et des Pensions au Royaume-Uni (<i>Department of Work and Pensions</i>)	47
2.3. Superviser des systèmes de rémunération fortement décentralisés : les exemples du Danemark et de la Suède	49
2.4. Comités chargés de contrôler les critères d'évaluation et les notations	50
2.5. Critères de performance et systèmes de notation – exemples en Corée, au Danemark, et en Finlande	56
2.6. Accord de performance applicable aux hauts fonctionnaires au Royaume-Uni	57
3.1. Effets négatifs de la RLP relevés dans l'enquête sur le Danemark (2001)	73
3.2. Lacunes fréquentes du processus de fixation d'objectifs	74
3.3. Le cas de la France : conclusions de la Commission d'enquête sur le coût et l'efficacité des services publics (avril 2004)	76
3.4. Instauration de la rémunération liée aux performances dans les pays en développement	77
3.5. Impact de la RLP dans le secteur privé : exemple d'une enquête sur la RLP dans 5 000 organismes privés au Royaume-Uni	80
3.6. Les effets de la rémunération liée aux performances : le cas du Bureau des statistiques finlandais (<i>Statistics Finland</i>)	82
3.7. Les effets de la RLP : l'exemple de la Finlande	84
3.8. Effet du système collectif de RLP à l'Institut national de la sécurité sociale en Espagne	86
Recommandations	88

Liste des tableaux

1.1. Calendrier de la mise en place des politiques de RLP dans une sélection de pays membres de l'OCDE	33
1.2. Indice de délégation de la gestion des ressources humaines	40
2.1. Méthodes d'introduction de la RLP	45
2.2. Degré de centralisation des politiques de RLP	48
2.3. Influence des syndicats dans le fonctionnement des systèmes d'évaluation des performances	50
2.4. Avantages et inconvénients des différentes formes de rémunération liée aux performances	61
2.5. Nature et plafond des RLP individuelles	62
4.1. La politique de RLP en Corée	148
4.2. Catégorie d'évaluation, indices de traitement et taux de rémunération liée à la performance	150
4.3. Système d'évaluation utilisé pour le programme de primes liées à la performance	151

4.4. RLP relative à la notation lors de l'évaluation	175
4.5. Objectifs chiffrés pour la notation	177
5.1. Enseignants chargés de classe : réponses au questionnaire du CEP. .	202
5.2. Chefs d'établissement : réponses au questionnaire du CEP	204

Liste des figures

1.1. RLP et gestion des performances : des éléments interdépendants. . .	30
1.2. RLP et structure générale de la rémunération	31
1.3. Rapport entre le niveau de délégation et lien entre l'évaluation des performances et la rémunération dans les pays membres de l'OCDE.	39
2.1. Critères d'évaluation des performances dans les pays membres de l'OCDE.	54
3.1. Quatre lacunes préjudiciables à un processus d'évaluation des performances efficace	76
3.2. Impact global de la rémunération liée aux performances	87
4.1. Contrats liés aux résultats et contrats de gestion	107
4.2. Les trois éléments du nouveau système danois de rémunération . . .	107
5.1. L'ancienne et la nouvelle échelle des salaires des enseignants	199

Résumé

Introduction

Il y a 20 ans, presque tous les **fonctionnaires**¹ rattachés à l'**administration centrale** des pays membres de l'OCDE étaient rémunérés en fonction d'une échelle des salaires fondée sur l'ancienneté. Cela ne signifie pas que les fonctionnaires ne se voyaient pas incités à améliorer leurs performances. Les promotions, en particulier chez les hauts fonctionnaires, étaient sévèrement contrôlées, contribuant à la motivation mais visant également à garantir l'indépendance des services publics vis-à-vis de l'exécutif et leur capacité à servir des gouvernements d'obédiences politiques différentes. De nombreux facteurs conjoncturels expliquent le besoin actuel de recourir à des incitations autres que la promotion pour renforcer la **gestion des performances** dans la fonction publique. La rémunération à la performance est désormais envisagée comme une solution alternative ou complémentaire à cette dernière.

Aujourd'hui, un grand nombre de fonctionnaires des pays membres de l'OCDE – des hauts fonctionnaires, mais aussi de plus en plus souvent, des fonctionnaires non cadres – sont concernés par des dispositifs de **rémunération liée aux performances** (RLP). L'apparition de mesures de RLP a coïncidé avec les difficultés économiques et budgétaires rencontrées par les pays membres de l'OCDE depuis le milieu des années 70. Les raisons de l'adoption des politiques de RLP sont multiples, mais s'expliquent principalement par la volonté de stimuler la motivation individuelle et la responsabilité des fonctionnaires, afin d'améliorer leurs **performances**. La RLP est perçue comme un signe de changement adressé aux fonctionnaires et comme un moyen d'indiquer aux citoyens que les performances dans la fonction publique font régulièrement l'objet d'évaluations.

Dans le présent rapport, les termes de « rémunération liée aux performances » ou de « rémunération à la performance » sont utilisés indistinctement pour désigner une pluralité de systèmes associant la rémunération à la performance. Les systèmes de rémunération liée aux performances s'appuient sur les hypothèses suivantes : i) les organisations sont capables de mesurer avec exactitude les résultats de l'individu, de l'équipe, de l'unité ou encore de l'organisme ; ii) les résultats individuels et ceux des équipes/unités contribuent à la **performance de l'organisation** ; iii) la rémunération peut être attribuée de manière à souligner sa valeur incitative aux yeux des bénéficiaires potentiels.

L'adoption de la rémunération à la performance dans l'administration témoigne de l'influence de la culture d'incitations et de responsabilisation individuelle en vigueur dans le secteur privé. La rémunération liée aux performances est la norme dans la plupart des entreprises privées : les cadres se voient généralement offrir des incitations financières et des possibilités de participation au capital qui lient les gratifications au succès de l'entreprise tout autant qu'à la performance individuelle, et les employés subalternes reçoivent des primes individuelles ou par équipes pour leurs bonnes performances.

L'introduction de la RLP constitue l'une des facettes d'un mouvement plus large dans le sens d'une plus grande flexibilité et individualisation de la rémunération dans les administrations des pays membres de l'OCDE. Une autre évolution importante – en particulier pour les hauts fonctionnaires – consiste à fixer le salaire individuel de base en fonction des difficultés inhérentes au poste ou au niveau de responsabilité. Dans la plupart des pays, la politique salariale dans la fonction publique repose sur trois constituants principaux : le **salaire de base**, la rémunération liée au poste et les éléments de rémunération liées aux performances. Certains pays s'attachent davantage à l'une ou l'autre de ces dimensions. Les deux composantes variables de la rémunération ne doivent pas être confondues, dans la mesure où la première s'appuie sur une évaluation *a priori* de la performance requise et la seconde au contraire sur une évaluation *a posteriori*. Généralement, la part variable de la rémunération pour les postes d'encadrement dépend davantage de l'évaluation *a priori* des tâches à accomplir que de l'évaluation *a posteriori*.

Deux tiers des pays membres 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. Néanmoins, le degré d'application effective de la RLP dans l'ensemble de la fonction publique varie sensiblement selon les pays. Dans un grand nombre de cas, la RLP est limitée à certains ministères ou départements particuliers. Très peu de pays membres de l'OCDE disposent d'un système de RLP étendu à l'ensemble de la fonction publique. La RLP relève parfois plus du discours que de la réalité, dans la mesure où certains systèmes fondent en fait l'évaluation des performances sur des éléments déconnectés des résultats (comme des 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. On observe donc un fossé entre l'annonce de l'introduction de la « RLP » et sa mise en œuvre effective dans l'administration.

L'objectif de ce rapport est de fournir un aperçu global des tendances qui se dégagent des politiques de rémunération liée aux performances en vigueur dans l'administration des pays membres de l'OCDE et de tirer un enseignement de ces expériences. Ce rapport vise également à analyser les incidences possibles des politiques de RLP. La première partie de ce rapport

s'organise comme suit : le chapitre 1 replace les politiques de RLP dans un contexte de gestion des ressources humaines plus large; le chapitre 2 analyse les principales tendances qui se dégagent des politiques de RLP en vigueur dans les pays membres de l'OCDE; le chapitre 3 enfin évalue l'incidence des politiques de RLP et tire des leçons des expériences connues. La deuxième partie du rapport présente les politiques de RLP dans 14 pays ainsi que des cas d'étude spécifiques par ministère.

L'ouvrage repose essentiellement sur 12 rapports nationaux qui ont été présentés lors d'une réunion d'experts de l'OCDE qui s'est tenue en octobre 2003² sous les auspices du Groupe de travail de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines. Ces pays étaient l'Allemagne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse – tous pays membres de l'OCDE – et le Chili, qui a le statut d'observateur auprès du Comité de la gouvernance publique. Le Canada et la Nouvelle-Zélande ont contribué par la suite. Les autres sources importantes de cet ouvrage sont les réponses fournies lors de l'enquête de l'OCDE/GOV de 2003 sur la gestion stratégique des ressources humaines³ et les recherches effectuées sur la rémunération liée à la performance par le Professeur David Marsden, du *Centre for Economic Performance* de la *London School of Economics*⁴.

La rémunération liée aux performances dans un contexte de gestion plus large

La RLP s'inscrit dans le mouvement plus large de budgétisation et de gestion axées sur la performance entamé il y a une vingtaine d'années par les pays membres de l'OCDE dans un contexte économique et budgétaire difficile, consistant à inclure de manière systématique – au moins sur le plan formel – des objectifs et des indicateurs de performance dans les processus de budgétisation et de gestion des ressources humaines. L'adoption de mesures de RLP ne constitue que l'une des facettes d'un mouvement plus général orienté vers une plus grande flexibilité de la rémunération et une plus forte individualisation de la gestion des ressources humaines dans les administrations des pays membres de l'OCDE.

L'introduction de la RLP doit être interprétée à la lumière d'objectifs multiples. Le principal argument mis en avant en sa faveur est qu'elle agit comme facteur de motivation, dans la mesure où elle fournit une récompense extrinsèque, sous la forme d'une rémunération, et une récompense intrinsèque, à travers la reconnaissance de l'effort et des résultats. Si l'on regarde globalement à l'échelle des pays membres de l'OCDE, on constate que le type d'objectifs poursuivis par le biais de la RLP varie selon les pays. Les pays nordiques attachent plus d'importance aux aspects de développement du personnel, les pays de type

Westminster sont plus sensibles à l'objectif de motivation tandis que d'autres, comme la France et l'Italie, mettent davantage l'accent sur le leadership et la responsabilisation des hauts fonctionnaires.

Le degré de mise en œuvre effective de la RLP dans l'administration varie sensiblement selon les pays membres de l'OCDE. Seuls une poignée de pays ont une politique de RLP à grande échelle dans leur fonction publique (Corée, Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suisse). Il s'agit de pays qui disposent d'un fort degré de délégation dans la gestion des ressources humaines et du budget – ce sont essentiellement des systèmes de fonction publique d'emploi. Les pays qui ont une délégation dans la gestion des ressources humaines plus limitée – notamment dans le cadre de systèmes de fonction publique de carrière – accordent plus d'importance aux incitations liées aux promotions plutôt qu'à la rémunération. Cette situation est toutefois en train d'évoluer, puisque des politiques de RLP sont depuis peu mises en œuvre dans certains systèmes de carrière, afin de favoriser la flexibilité et de promouvoir la responsabilité individuelle (notamment en Corée, en France et en Hongrie).

Tendances générales de la RLP dans les pays membres de l'OCDE

Il n'existe pas de modèle unique de RLP qui prévale dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE. Les systèmes sont très divers et varient selon le type d'administration, le mode de détermination des rémunérations et le degré de centralisation ou de délégation existant dans la gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines. Néanmoins, des traits communs apparaissent nettement entre certains pays et dans la zone OCDE dans son ensemble :

- Les politiques de RLP, qui touchaient auparavant essentiellement les cadres, ont eu tendance à s'étendre au cours des 10 dernières années à toutes les catégories de personnel.
- Initialement axées sur l'individu, les politiques de RLP ont eu tendance à se tourner davantage vers le collectif et à porter sur l'équipe, sur l'unité ou sur l'organisation dans son ensemble.
- Les dispositifs de RLP centralisés et standardisés ont évolué dans le sens d'une plus forte déconcentration/délégation.
- Les critères à l'aune desquels la performance est évaluée sont plus diversifiés. Cependant, les administrations convergent par l'attention qu'elles accordent aux résultats, mais aussi, de manière générale, aux compétences et aux qualités relationnelles.
- Les systèmes de notation de la performance sont moins standardisés et moins détaillés qu'il y a 10 ans. L'appréciation des performances s'appuie davantage sur un dialogue avec l'encadrement que sur des indicateurs

quantifiables. Les systèmes de quotas et de classements forcés sont de plus en plus utilisés.

- La RLP représente généralement une part modeste du **salaire de base**, en particulier pour les fonctionnaires non cadres. Les **augmentations au mérite** tendent à être plus modestes que les **primes**, elles sont généralement inférieures à 5 % du salaire de base. Les primes, qui tendent de plus en plus à compléter ou remplacer les augmentations au mérite, sont supérieures – mais les récompenses maximales représentent le plus souvent un maximum de 10 % du salaire de base. Pour les cadres, ce pourcentage est plus élevé, atteignant les 20 %.

Mise en œuvre et impact

La rémunération à la performance est une idée attrayante, mais l'expérience montre que sa mise en œuvre est complexe et délicate. De précédentes études de l'OCDE sur l'incidence de la rémunération en fonction de la performance au niveau des postes d'encadrement ont montré que la plupart des dispositifs existants n'étaient pas parvenus à stimuler la motivation, et cela en raison de problèmes de conception et de mise en œuvre, mais aussi parce que l'évaluation des performances est intrinsèquement difficile dans l'administration (OCDE, 1993; OCDE, 1997). Mesurer les performances des agents publics fait largement appel au jugement des instances de direction, puisqu'il est malaisé de trouver des indicateurs objectifs et quantifiables de performance. En outre, la notion de performance est en elle-même complexe, les objectifs de l'administration changeant bien souvent avec l'orientation politique du gouvernement. De nombreuses études concluent que la RLP a une incidence restreinte – sinon négative – sur les performances.

Le présent rapport conclue 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 constitue pas un élément de motivation significatif pour la majorité des fonctionnaires. 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 premiers facteurs de motivation pour les fonctionnaires, loin devant l'incitation « rémunération à la performance ». Contrairement à son premier objectif affiché, la RLP ne parvient pas à motiver la majorité du personnel de la fonction publique.

En dépit de ces limites, l'intérêt porté à la rémunération liée aux performances dans l'administration n'a pas faibli au cours de ces dernières années. Il est paradoxal de voir que les limites des politiques de RLP sont connues, mais que ces dernières continuent d'être introduites à une grande échelle dans les administrations centrales des pays membres de l'OCDE. Il existe

peu d'exemples d'organisations ayant renoncé à leurs dispositifs de RLP⁵. Cependant, cela ne constitue pas un indice suffisant tendant à prouver l'efficacité de ces systèmes, en raison des coûts dissuasifs d'un tel retrait. En tout état de cause, on peut légitimement se demander pourquoi l'on continue si largement à avoir recours à la RLP. En fait, l'une des raisons clefs du maintien et de l'extension des politiques de RLP – au-delà de la motivation politique – est son rôle dans la facilitation de changements organisationnels ou de gestion.

En effet, dans le cadre d'une gestion des ressources humaines adéquate⁶, les processus qui accompagnent la RLP peuvent produire des résultats positifs en termes de réorganisation du travail, de définition des objectifs, de clarification des tâches et de recrutement. Lorsque l'adoption de la RLP s'insère dans une politique plus globale de gestion des performances, la RLP peut servir de catalyseur et favoriser des changements dans la gestion plus vastes – tels que une fixation plus rigoureuse d'objectifs de performance, un dialogue avec l'encadrement, un travail d'équipe et à une plus grande souplesse dans le travail, influant positivement sur la performance individuelle et collective. C'est indirectement que la RLP peut contribuer à améliorer les performances, à travers des changements organisationnels et de management, et non par le biais de la motivation individuelle.

Recommandations

La conception de la RLP est un compromis qui doit prendre en considération la culture propre à chaque organisation ou à chaque pays. Il n'existe pas de « meilleure » option. Pour concevoir le nouveau dispositif, la direction doit se demander ce qui semblera acceptable au plus grand nombre d'agents. Elle doit examiner la possibilité d'un système de RLP à l'échelle de l'équipe ou de l'unité, susceptible d'être mis en place plus en douceur et de produire de meilleurs résultats qu'une RLP strictement individuelle. L'équilibre entre la RLP individuelle et la RLP collective constitue un problème de conception majeur.

Le processus d'évaluation des performances est au cœur du système. Il est recommandé de fonder l'évaluation des performances sur la fixation d'objectifs plutôt que sur des critères types relatifs à un emploi. Le système de notation de la performance ne doit pas être trop détaillé ni trop rigide. L'évaluation des performances doit servir de fondement à un dialogue soutenu tout au long de l'année entre l'encadrement et les agents. L'information en retour sur l'évaluation doit être rigoureusement expliquée et détaillée. La transparence de l'ensemble du processus est indispensable à sa réussite. Le succès de la RLP tient davantage à la justesse du processus d'évaluation des performances qu'au montant de la RLP et à la distribution des rémunérations.

Les difficultés de mise en œuvre doivent être anticipées. Il convient de consulter le personnel et les syndicats avant la mise en œuvre de la RLP, mais aussi de préparer les cadres intermédiaires et les dirigeants, de prévoir clairement le budget, les coûts et les moyens de financement de 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. Une certaine délégation dans la gestion des ressources humaines et des rémunérations est essentielle pour l'efficacité de la mise en œuvre de la RLP, compte tenu du lien étroit entre la définition des objectifs et la rémunération à la performance. Un lien étroit entre ces deux fonctions donne les meilleurs résultats, contrairement aux modèles plus traditionnels qui liaient les récompenses à des critères normalisés de performances. Il est plus aisé d'ajuster les objectifs des agents à ceux de leur organisation si la direction locale dispose d'un degré d'autonomie suffisant pour adapter les dispositifs à ses besoins.

Il convient de procéder régulièrement à des évaluations et le système de la PRP doit être révisé de temps à autre.

La signification et l'impact de la RLP ne doivent pas être surestimés. La RLP joue un rôle secondaire dans la motivation du personnel. Des critères comme l'intérêt des tâches imparties, les possibilités de promotion ou la flexibilité de l'organisation du travail priment sur la rémunération à la performance parmi les facteurs de motivation du personnel. Une véritable stratégie de gestion des performances doit adopter une approche large prenant en compte un ensemble de facteurs plutôt qu'une démarche restreinte se centrant sur l'élément rémunération pour récompenser les performances.

La RLP doit s'appliquer dans un environnement qui favorise des relations de travail fondées sur la confiance, ce qui comprend un équilibre entre le formel et l'informel, la poursuite du dialogue, le partage des informations, la négociation, le respect mutuel et la transparence. Il apparaît également que l'adoption de la RLP requiert une culture de service public longue et bien établie, ainsi qu'un environnement politique stable.

La RLP doit avant tout être utilisée comme le déclencheur d'évolutions plus larges de la gestion ou de l'organisation plutôt que comme un instrument de motivation du personnel. La rémunération liée aux performances doit être considérée essentiellement comme un instrument de gestion. Les objectifs de la RLP doivent être établis conformément à cette vocation.

Notes

1. L'explication des termes en gras figure dans le glossaire.

2. Des rapports ont été préparés par les délégués dans le cadre des lignes directrices fixées par le Secrétariat. Ces lignes directrices étaient axées sur quatre points clés :
 - i) contexte, portée et couverture de la politique de RLP; ii) conception de la politique de RLP : évaluation des performances, systèmes de notation et de paiement; iii) application et évaluation de l'impact de la politique de RLP; iv) difficultés auxquelles se heurte la politique de RLP, enseignements tirés et perspectives.
3. L'enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines a fait l'objet de réponses de 29 pays membres de l'OCDE (la Turquie n'en faisait pas partie). Elle a été complétée par les ministères en charge des questions liées à la gestion des ressources humaines dans le secteur public, et une réponse officielle a été fournie par chaque pays. Le présent ouvrage s'inspire en particulier des sections 7 et 8 de l'enquête qui portent sur la gestion des performances et les systèmes de calcul des rémunérations.
4. Voir la bibliographie. Les résultats de cette recherche sont fondés sur une série d'études relatives au comportement des agents et de leurs supérieurs hiérarchiques dans plusieurs secteurs des services publics du Royaume-Uni : services des impôts, service de l'emploi, hôpitaux du NHS Trust et directeurs d'écoles primaires et secondaires.
5. La police néo-zélandaise en est un exemple.
6. Les fondements d'un cadre d'une gestion des ressources humaines adéquate impliquent une gestion saine, transparente, avec des mécanismes de promotion clairs et une confiance en la direction.

Glossaire

Accords de performance

Accords de performance au niveau de l'organisation

Ce sont des accords négociés entre le ministre et le directeur général ou entre celui-ci et des cadres supérieurs, qui subdivisent les objectifs stratégiques en éléments de programme, en fixant des objectifs précis, souvent détaillés, opérationnels, procéduraux et axés sur l'obtention de résultats.

Accords de performance individuels

Ils peuvent prendre la forme d'un accord écrit non juridique s'inscrivant dans le cadre de la fixation annuelle d'objectifs et d'une évaluation annuelle de la performance. Ils sont en général conclu entre un individu et son supérieur hiérarchique le plus proche. Indépendamment de la forme qu'ils prennent, les accords de performance sont généralement évalués et négociés chaque année.

Agents publics/fonctionnaires

Le terme « **agents publics** » s'applique aux agents de l'État travaillant dans des ministères, des services et des organisations publiques pour le compte des pouvoirs publics et qui sont payés au moyen de fonds publics.

Dans un grand nombre de pays membres de l'OCDE, le terme de « **fonctionnaires** » a une acception plus limitée que celui d'agent public, et s'applique uniquement aux agents de l'administration centrale, travaillant dans des services relevant directement de l'exécutif et du législatif, ainsi qu'avec tous les autres ministères et services de l'administration centrale, y compris les organismes autonomes payés par celle-ci.

Ainsi, les enseignants et les médecins qui travaillent dans des écoles et des centres médicaux publics ne sont pas nécessairement des fonctionnaires d'un point de vue juridique, mais ce sont toujours des agents publics s'ils sont employés par des organismes financés par l'État.

Toutefois, dans le présent rapport, les termes « agents publics » et « fonctionnaires », seront utilisés indifféremment étant donné que le rapport examine sous un angle large les politiques de RLP dans l'administration, sans distinguer en fonction des différentes catégories de personnel de la fonction publique, qui varient sensiblement d'un pays à l'autre.

Augmentation au mérite

Une augmentation au mérite est un paiement ajouté au salaire de base de l'intéressé, qui devient un élément permanent du salaire de base.

Délégation de la GRH

On entend par « délégation de la GRH » le fait que les responsabilités en matière de ressources humaines (notamment pour les questions relatives au recrutement, à la formation, à la promotion, à la mobilité, à la rémunération et à la gestion de la performance) soient de plus en plus déléguées à divers ministères/services et ensuite à des responsables opérationnels au lieu d'être conservées et contrôlées par le gouvernement central et par la direction des ministères.

Efficacité

Mesure dans laquelle les programmes atteignent les objectifs fixés, ou réalisations. L'efficacité est le principal élément de l'optimisation des ressources dans le secteur public. Des biens ou services peuvent être fournis de façon économique ou efficiente mais s'ils ne correspondent pas aux objectifs fixes, les ressources utilisées risquent d'être gaspillées.

Efficienne

Rapport entre les biens et services produits par un programme ou une activité (résultats) et les ressources utilisées pour cela (moyens).

Gouvernement central/administration centrale

Ensemble des services administratifs qui exercent leur autorité sur la totalité du territoire économique d'un pays. En général, l'administration centrale est chargée des fonctions concernant l'ensemble du pays, par exemple défense nationale, relations avec les autres pays et les organisations internationales, détermination des fonctions législatives, exécutives et judiciaires et prestation de services publics tels que les soins de santé et l'éducation. Dans certains pays l'éducation est cependant décentralisée au niveau des gouvernements locaux.

Gestion liée aux performances

Les systèmes de gestion liée aux performances visent à lier la gestion des ressources humaines aux objectifs institutionnels et stratégiques de l'organisation.

Hauts fonctionnaires/cadres supérieurs

Dans de nombreux pays, les hauts fonctionnaires relèvent d'une catégorie distincte. Au Royaume-Uni et en Hongrie, on parle de « haute fonction publique ». En général, la haute fonction publique fait référence à des responsables mobiles qui ont de grandes compétences en matière de gestion et une vue d'ensemble des valeurs et des responsabilités du secteur public.

Généralement, les hauts fonctionnaires sont regroupés et gérés dans le cadre d'une politique de GRH différente de celle appliquée aux autres fonctionnaires, particulièrement en ce qui concerne la politique de gestion des performances. L'objectif de la création d'une haute fonction publique est de promouvoir une meilleure coordination interministérielle et une plus grande cohésion culturelle entre les cadres dirigeants.

Afin de standardiser les termes utilisés, ce rapport utilisera les termes « cadres supérieurs » et « cadres intermédiaires » pour faire référence aux personnes chargées de l'encadrement dans l'administration et de la mise en œuvre des politiques de gestion des performances.

Intéressement aux bénéfices

Prime ou option sur actions en fonction des bénéfices réalisés par l'organisme; ils s'agit d'une pratique courante dans le secteur privé, où les options sur actions sont souvent importantes pour les hauts responsables. Elle est moins répandue dans le secteur public.

Moyen (inputs)

Les moyens sont les mesures dont une administration ou son agent dispose pour obtenir un résultat (*outcome*). Ils peuvent comprendre par exemple les agents, les financements, les équipements ou les installations, les approvisionnements, les biens ou services reçus, les méthodes ou règles de travail, ou bien les heures de travail.

Organisme central de GRH

L'organisme central de GRH est le ministère (ou la commission) chargé de formuler les politiques de GRH applicables à l'ensemble du personnel de l'administration centrale. Certains pays disposent d'une commission ou d'un ministère distinct pour cette fonction. Dans d'autres pays, le ministère des Finances ou le ministère de l'Intérieur est chargé de cette fonction.

Performance

La performance peut être définie comme la capacité d'un organisme ou d'un service public à se procurer des ressources de façon économique et à les utiliser de façon efficiente (moyen-résultat) et efficacement pour atteindre les objectifs fixés en matière de résultats et de réalisations.

Prime

Une prime est un versement exceptionnel qui n'est pas incorporé au salaire de base et que l'intéressé doit obtenir grâce à sa performance durant une période délimitée (généralement sur une base annuelle).

Quotas

Les quotas constituent un moyen formel de distinguer entre les performances du personnel, par exemple en annonçant que 15 % seulement des éléments les plus performants recevront une prime.

Réalisations (outcomes)

Impact sur la collectivité des actions menées par l'administration. Les réalisations représentent le résultat intentionnel ou non des mesures prises par les pouvoirs publics et constituent la justification de leurs interventions. Dans le cas du ministère des Finances par exemple, une « réalisation » pourrait prendre la forme de finances publiques saines et dans le cas du ministère des Transport, d'une diminution du nombre des accidents de la route.

Rémunération liée aux performances

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. La définition de la RLP exclut : i) toute augmentation de salaire automatique liée par exemple à une promotion ou les augmentations liées à un service (non liées à la performance); ii) divers types d'indemnités liées à certains postes ou certaines conditions de travail (par exemple les indemnités pour heures supplémentaires ou pour l'exercice d'un travail dans certaines zones géographiques).

Résultats (outputs)

Les biens ou services que les organismes publics assurent à la population, aux entreprises et/ou à d'autres organisations/organismes publics. Un « résultat » du ministère des Finances peut être par exemple la communication mensuelle de rapports sur le bilan financier de l'État et les états financiers annuels.

Objectifs en matière de résultats

Description du niveau d'activité ou d'effort qui sera produit ou assuré durant une certaine période ou à une date donnée, notamment description des caractéristiques (par exemple respect des délais) fixés comme normes au cours même de l'activité ou de l'effort.

Salaire de base

Salaire ou traitement que reçoit régulièrement tout fonctionnaire, par définition rémunéré par l'État. Le salaire de base est généralement lié au poste de l'intéressé et peut être standardisé pour tous les postes à un niveau équivalent. On s'y réfère souvent pour comparer les salaires du secteur public et ceux du secteur privé. Ce n'est cependant qu'un élément de la rémunération totale des fonctionnaires¹.

Systèmes de classement forcé

Les systèmes de classement forcé spécifient la proportion du personnel qui doit correspondre à chaque niveau de notation. Ces systèmes partent du principe que la répartition effective des performances correspond à la répartition théorique appliquée.

Système d'évaluation de la performance

Il s'agit d'une méthodologie et d'un ensemble de procédures utilisées pour noter la performance des fonctionnaires selon des normes et des critères objectifs appliqués de façon uniforme dans un ou plusieurs ministères.

Système d'évaluation à 360 degrés

Système d'évaluation de la performance suivant lequel l'évaluation est effectuée non seulement par les supérieurs, mais aussi par les pairs et/ou les inférieurs hiérarchiques.

Systèmes de fonction publique fondés sur la carrière

Dans les systèmes fondés sur la carrière, les fonctionnaires sont le plus souvent recrutés en tout début de carrière et sont censés rester dans la fonction publique pendant pratiquement toute leur vie active. Leur recrutement initial se fait essentiellement sur la base de leurs titres universitaires et/ou sur concours. La promotion est fondée sur un système de grades propres à l'intéressé plutôt qu'à un poste donné. Ce type de système se caractérise par des possibilités réduites d'entrer dans la fonction publique en milieu de carrière et par l'importance considérable accordée aux perspectives de carrière.

Systèmes de fonction publique liés au poste

Les systèmes liés au poste visent essentiellement à sélectionner le candidat le plus qualifié à un poste, soit par recrutement externe, soit par promotion interne ou bien encore par la mobilité. Ces systèmes facilitent l'accès de candidates extérieurs à des postes et le recrutement à un niveau de responsabilité relativement élevé.

Note

1. Définition tirée de www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm.

PARTIE I

La rémunération liée aux performances dans l'administration : panorama des pays membres de l'OCDE

On trouvera dans la partie I un panorama des tendances des politiques de rémunération liée aux performances (RLP) dans la fonction publique des pays membres de l'OCDE. Les deux tiers d'entre eux ont adopté des politiques de RLP à un degré ou un autre ou sont en train de le faire. Toutefois, rares sont ceux qui ont institué un système de RLP à grande échelle dans leur fonction publique. Bien que les systèmes de RLP soient de plus en plus courants dans les pays membres de l'OCDE, leur conception et leur application varient considérablement. On constate néanmoins certaines tendances communes telles que le recours à des primes plutôt qu'à des augmentations au mérite, l'extension de la RLP à toutes les catégories de personnel et l'utilisation accrue de la RLP fondée sur l'équipe ou le groupe. Dans la partie I, l'impact des politiques de RLP est également analysé. La conclusion est que l'effet incitatif des aspects financiers de la RLP est souvent surestimé. Cependant, les processus accompagnant la RLP peuvent donner des résultats positifs, en incitant à une meilleure fixation d'objectifs, en favorisant un changement de culture organisationnelle et l'innovation au niveau de la gestion. Appliquée dans le cadre d'une stratégie plus large de gestion de la performance, la RLP peut constituer un levier efficace pour des changements plus larges d'organisation et de gestion, qui ont un impact positif sur la performance.

PARTIE I
Chapitre 1

**La rémunération liée aux performances
dans un contexte de gestion des ressources
humaines plus large**

Ce chapitre décrit le développement progressif des systèmes de rémunération liée aux performances dans les pays membres de l'OCDE et analyse les raisons pour lesquelles les gouvernements ont introduit de tels systèmes dans leur fonction publique. Il situe la RLP dans un contexte de gestion des ressources humaines plus larges et analyse le lien entre la RLP et le degré de délégation des fonctions de gestion dans leur fonction publique. Deux tiers des pays membres de l'OCDE ont introduit à des degrés divers des systèmes de RLP dans leur fonction publique. Cependant, peu de pays ont développé un système extensif formalisé de RLP. Ceux qui l'ont fait sont généralement les pays avec le plus haut degré de délégation des fonctions de gestion des ressources humaines et budgétaires.

1. Introduction

Les difficultés économiques sévères des années 70 – marquées par une faible croissance et une faible productivité, mais aussi par un niveau élevé de chômage – ont été à l'origine d'ajustements majeurs dans les administrations centrales des pays membres de l'OCDE. Limiter les coûts salariaux est devenu une priorité, les traitements des fonctionnaires représentant dans de nombreux pays membres de l'OCDE le plus gros poste du budget de l'État. La nécessité d'améliorer les performances du secteur public s'est donc faite plus pressante, non que les performances n'aient pas constitué auparavant une priorité, mais la volonté de prendre en compte de manière systématique – au moins sur le plan formel – des objectifs et des indicateurs de performance dans la budgétisation et la gestion des ressources humaines est de toute évidence une préoccupation récente.

« Le concept de performance est simple mais trompeur. Simple, parce qu'il est facile d'en exprimer les idées et les objectifs principaux, trompeur, parce qu'il est difficile d'appliquer ces idées à l'administration. » (Schick, dans OCDE, 2003d). La performance peut être définie comme la capacité d'un organisme ou d'une instance gouvernementale à acquérir des ressources et à les utiliser de manière efficiente (moyens¹-résultats²) et efficace (résultats-réalisations³) pour réaliser des objectifs de production et de rendement.

L'attention portée à la performance au sein de l'administration a revêtu de nombreuses formes, souvent directement inspirées des méthodes de gestion du secteur privé, avec notamment des réorganisations structurelles, la commercialisation ou la privatisation d'activités publiques ou encore la décentralisation de la gestion financière et de la gestion du personnel au profit

d'une plus grande responsabilisation en matière de résultats. C'est dans ce contexte que les politiques de rémunération liée aux performances ont été mises en œuvre, en même temps que d'autres réformes de la rémunération, comme la simplification des échelles de salaires et la variabilité des rémunérations en fonction du poste et des tâches à accomplir, et non plus seulement du grade.

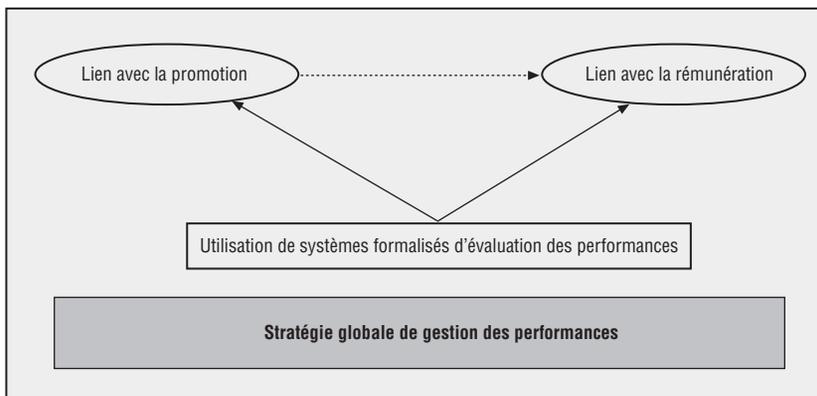
Avant de nous pencher sur le développement de la RLP dans les 20 dernières années, il convient de clarifier les différents concepts utilisés dans ce rapport.

- Une **gestion axée sur les performances** implique de relier les objectifs de l'unité aux objectifs stratégiques de l'établissement. Les systèmes de gestion des performances visent à relier la gestion des hommes et des femmes aux stratégies et objectifs de l'institution pour laquelle ils travaillent.
- Le processus consistant à apprécier, de manière formelle, les performances du personnel est souvent désigné sous le nom de système d'évaluation des performances. L'**évaluation des performances** est une méthodologie et un ensemble de procédures visant à noter les performances de travail des individus en fonction de normes et de critères objectifs appliqués uniformément à l'échelle d'une ou plusieurs organisations.
- La **rémunération liée aux performances (RLP)** renvoie à la part variable de la rémunération attribuée chaque année (ou sur toute autre base périodique) en fonction des performances. La RLP peut être attribuée sur une base individuelle ou collective. La définition de la RLP exclut : i) les augmentations automatiques de la rémunération par l'avancement et les promotions et les augmentations de la rémunération de salaire dépourvues de lien avec les performances; ii) les indemnités attachées à certains postes ou à certaines conditions de travail (par exemple, les indemnités associées aux heures supplémentaires ou à certaines zones géographiques).

Ces trois concepts sont interdépendants, dans la mesure où toute stratégie de RLP doit s'appuyer sur un processus d'évaluation des performances clair, lui-même inscrit dans le cadre d'une stratégie plus large de gestion des performances. Il arrive qu'un système de RLP ne soit assorti d'aucune procédure formelle d'évaluation des performances, mais c'est une pratique à proscrire, comme nous le verrons plus loin (cf. chapitre 3).

2. Développement de la RLP au cours des 20 dernières années

Les premiers exemples de dispositifs de rémunération liée aux performances sont antérieurs aux années 80. En France, la toute première version de la législation sur le service public, adoptée en 1946, stipulait que des primes individuelles ou de groupe pourraient être périodiquement versées aux fonctionnaires en récompense de performances exceptionnelles. Au

Figure 1.1. **RLP et gestion des performances : des éléments interdépendants**

Encadré 1.1. **La rémunération liée aux performances dans le secteur privé**

La rémunération liée aux performances est couramment appliquée dans le secteur privé. Les gratifications individuelles liées à la performance y sont très courantes depuis longtemps mais elles prenaient traditionnellement la forme d'un paiement venant s'ajouter au salaire annuel et récompensant un « bon comportement » plutôt qu'une performance. En outre, cette pratique concernait essentiellement les cadres administratifs.

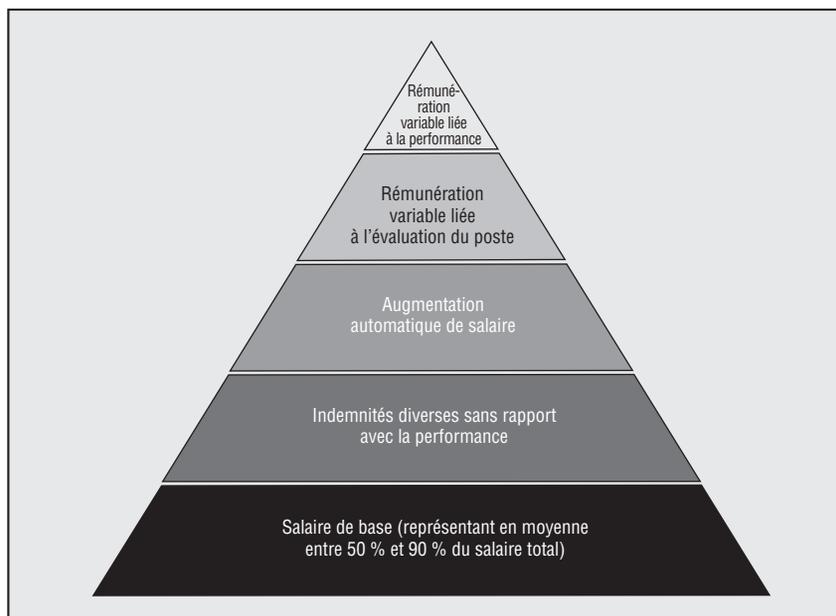
Depuis les années 80, on a assisté à une extension des systèmes de RLP fondés sur les objectifs assignés à un poste à toutes les catégories de personnel dans le secteur privé, et ces systèmes sont de plus en plus liés à des objectifs organisationnels, par rapport auxquels les performances individuelles sont évaluées chaque année. Il existe une grande variété de systèmes utilisant divers critères individuels ou collectifs et liés aux compétences pour l'octroi de ces gratifications. En fait, ces systèmes font souvent appel à une combinaison des trois critères. Souvent, les agents reçoivent la totalité de leur augmentation de salaire annuelle par le biais de cette méthode.

Les systèmes de quotas et de classement force sont également de plus en plus courant dans le secteur privé. C'est ainsi que chez *General Electric*, 20 % seulement du personnel peuvent obtenir la meilleure notation et 10 % doivent se voir attribuer la plus mauvaise, sur la base d'une échelle de trois notes.

Japon il existait depuis le début des années 50 une disposition ménageant la possibilité d'accorder aux agents publics une « indemnité de diligence ». Le Canada a adopté pour la première fois en 1964 un système pour l'encadrement supérieur d'augmentation des rémunérations en fonction des performances. Les États-Unis ont institué un système de rémunération liée aux performances pour les cadres (*Senior Executive Service*) lorsque la Loi sur la réforme de la fonction publique a été promulguée en 1978.

Néanmoins, les augmentations au mérite telles qu'elles existaient traditionnellement dans certains systèmes ne peuvent être considérées réellement comme étant une véritable rémunération liée à la performance, dans la mesure où la performance était largement défini par défaut, de façon à éviter que puissent être infligées des pénalités en cas de performance non satisfaisante. En outre, ces augmentations étaient fréquemment attribuées sur une base collective sans considération réelle des performances. Elles étaient en fait davantage liées à l'ancienneté ou à l'âge. Il convient donc de distinguer la RLP des augmentations automatiques, prétendument « au mérite », qui ne sont pas liées aux performances.

Figure 1.2. **RLP et structure générale de la rémunération**



L'adoption de systèmes de rémunération liée aux performances à la fin des années 80 et durant les années 90 correspond à une tendance beaucoup plus profonde, puisque les systèmes de RLP introduits l'ont été de manière plus systématique, individualisée et ont influencé la rémunération à long terme et les pensions.

- La première vague d'introduction de la RLP dans la zone OCDE date de la fin des années 80. Le Danemark, l'Espagne, les États-Unis⁴, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont adopté la RLP sous une forme ou sous une autre, au niveau de leur administration centrale. Au cours des années 80, la Finlande et l'Italie ont, à titre expérimental, mis en place des mesures de RLP dans certaines organisations. De même l'Allemagne l'a fait, à l'échelle de ses services postaux.
- Une deuxième vague d'introduction de la RLP a touché l'Australie, la Finlande, l'Irlande et l'Italie au début des années 90.
- Plus récemment, à la fin des années 90 et au début des années 2000, des pays comme l'Allemagne, la Corée et la Suisse, mais aussi des pays d'Europe de l'Est (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque) ont également adopté des systèmes de RLP. En 2004, la France a commencé à expérimenter la RLP pour les hauts fonctionnaires (au niveau des directeurs) dans six ministères pilotes (ministères des Finances, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture et de la Fonction publique). La RLP prendra la forme de primes correspondant à un maximum de 20 % du salaire de base. Si elle donne de bons résultats, la RLP devrait être étendue à l'ensemble des directeurs et chefs de bureau de l'administration centrale en 2006.
- Aux États-Unis, la législation récente (2004) a donné aux Départements ministériels de la sécurité nationale et de la défense la faculté d'élaborer leurs propres systèmes de rémunération et les deux ministères ont annoncé leur intention d'appliquer désormais la RLP au personnel soumis au Barème général (GS). Les deux nouveaux systèmes de rémunération s'appliqueront au total à près de 750 000 agents⁵.

Les systèmes de fonction publique d'emploi, qui ont un degré de délégation de gestion des ressources humaines plus élevés que les systèmes basés sur la carrière, ont été les premiers à adopter la RLP à grande échelle. L'importance de la responsabilisation individuelle dans ce type de système a facilité l'introduction de systèmes individuels de rémunération liée aux performances. Cependant, il est important de souligner que des pays dont le système de fonction publique est fondé sur la carrière, comme la Corée, la France et la République tchèque, se sont récemment tournés vers la RLP. C'est là une évolution radicale pour des fonctions publiques traditionnellement orientées vers une gestion collective et fondées sur des incitations liées à l'avancement et la promotion.

Tableau 1.1. **Calendrier de la mise en place des politiques de RLP dans une sélection de pays membres de l'OCDE**

1^{re} introduction de la RLP						
Canada (1964)	États-Unis (1978)	Espagne (1984)	Danemark (1987) Pays-Bas (1989) Nouvelle-Zélande (1988) Suède (1989) Royaume-Uni (1985 et 1987; Programme du fisc, 1988)	Finlande (1992) Italie (1993) Irlande (1995)	Australie (1997) Allemagne (1997) Corée (1999)	France (2004) Hongrie (2002) Suisse (2000)
Révision des systèmes/mise en œuvre de systèmes plus opérationnels						
	États-Unis (1984)			Suède (1994) Royaume-Uni (1996) États-Unis (1994)	Danemark (1997-2002)	Irlande (2002) États-Unis (2004)

Les systèmes de RLP ne sont pas figés. L'expérience semble prouver que les politiques de rémunération liée aux performances ont une durée de vie limitée et doivent être remaniés après un certain temps. Ce phénomène est commun à l'ensemble des systèmes de rémunération, qui ont un « cycle de vie ». Les politiques de RLP démarrent souvent sur la base de principes bien définis, qui perdent de leur pertinence à mesure que l'on procède aux ajustements *ad hoc* rendus nécessaires par l'évolution des tâches à accomplir, de l'organisation du travail et de l'ordre des priorités. Ainsi, il faut procéder régulièrement à des révisions du système de RLP pour l'adapter aux nouvelles exigences et priorités.

3. Tendances communes dans la gestion des performances au sein de l'administration centrale

Les résultats de l'enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines (OCDE, 2004) montrent que :

- La plupart des pays membres de l'OCDE disposent d'un système d'évaluation des performances des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale. L'Espagne, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg font exception. La plupart des systèmes d'évaluation des performances s'appuient sur une appréciation des performances individuelles, réalisée essentiellement à l'aune des objectifs assignés à l'agent – plutôt qu'en fonction de critères normalisés relatifs aux postes.
- La plupart des pays se sont efforcés de mettre en œuvre une stratégie plus globale de gestion des performances associant, au moins sur le plan formel, les performances et objectifs individuels aux objectifs collectifs/de l'organisation.

- Un grand nombre de pays membres de l'OCDE ont élaboré des systèmes de gestion des performances spécifiques pour les hauts fonctionnaires (parmi ces pays le Canada, la Corée, le Danemark, les États-Unis, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni). De plus en plus des politiques de gestion des ressources humaines spécialement destinées à l'encadrement supérieur sont mises en œuvre, ce qui n'était généralement pas le cas avant les années 90 (OCDE, 2003a).
- Peu de pays ont mis sur pied des politiques visant à traiter de façon systématique les mauvaises performances. Les fonctions publiques fondées sur la carrière⁶ disposent de certaines procédures, mais celles-ci stigmatisent le plus souvent les mauvaises pratiques plutôt qu'elles ne cherchent à avoir une incidence positive sur les agents insuffisamment performants⁷.
- Les pays membres de l'OCDE cherchent à récompenser les bonnes performances plutôt qu'à sanctionner les mauvaises. Dans l'ensemble, les systèmes basés sur la carrière privilégient les mesures d'encouragement axées sur la promotion et l'avancement (et, dans un nombre restreint de cas, utilisent à titre exceptionnel des primes en fonction de la performance). Les systèmes basés sur le poste s'appuient essentiellement sur des incitations pécuniaires, des augmentations au mérite et des primes. Deux tiers des pays membres de l'OCDE ont tenté de relier formellement, à un degré ou un autre, la performance à la rémunération⁸. Cependant, le degré d'extension de la RLP dans la fonction publique varie beaucoup d'un pays à l'autre. Dans bien des cas, la RLP ne concerne que les hauts fonctionnaires ou certains ministères. En fait, un petit nombre seulement de pays membres de l'OCDE a véritablement adopté un système officiel de RLP à grande échelle. Ces pays sont la Corée, le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse.

4. Pourquoi les gouvernements ont-ils introduit la RLP?

Les raisons avancées pour justifier l'introduction de la RLP et l'extension de son champ d'application au sein de la fonction publique varient selon les pays membres de l'OCDE, comme en témoignent les rapports nationaux et les publications universitaires sur le sujet. Chaque pays poursuit souvent à travers ses dispositifs de RLP des objectifs multiples. Le principal argument avancé en faveur de la RLP est que celle-ci agit 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.

4.1. Améliorer la motivation

Pour comprendre pourquoi les dispositifs de RLP ont paru susceptibles d'améliorer la motivation, il faut examiner les inconvénients du système

Encadré 1.2. **Que disent les études académiques consacrées à la RLP ?**

On analyse habituellement les effets de la RLP à travers le prisme de trois grandes théories : la théorie de l'agence, la théorie des attentes et celle de la fixation des objectifs. Ces théories ont mis en lumière les processus statiques d'incitation et d'évaluation à l'œuvre dans la RLP.

La théorie psychologique des attentes, élaborée par des auteurs comme Lawler, Porter et Vroom, établit une relation simple entre la force de la motivation des agents publics, la valeur de la récompense qui leur est accordée et la probabilité qu'ils obtiennent cette récompense s'ils fournissent l'effort requis. Certains chercheurs ont essayé d'élaborer une formule mathématique permettant de calculer la force de la motivation (par exemple Vroom, 1964).

Une deuxième approche, la « théorie de l'agence », privilégie les aspects relatifs aux dispositifs de rémunération incitative et souligne l'importance, pour l'efficacité des dispositifs de RLP, d'une bonne évaluation des performances (voir par exemple Lazear).

Une troisième approche analytique nous est fournie par la théorie de la « fixation des objectifs » (voir par exemple Latham et Locke). La manière dont les objectifs des fonctionnaires sont fixés influe sur l'effort que ceux-ci consentent pour les atteindre : on remarque en particulier que quand les fonctionnaires sont intimement associés à la détermination de ces objectifs, ils sont plus susceptibles de les considérer comme légitimes et de se les approprier. La théorie de la fixation des objectifs établit un lien direct entre la qualité du processus de fixation des objectifs et les performances des agents publics.

Si ces trois approches diffèrent par leur point de vue, toutes s'attachent, pour l'analyse des systèmes de rémunération en fonction de la performance, à considérer les mêmes processus et les mêmes variables-clefs : la récompense et la motivation d'une part, la définition des objectifs et l'évaluation d'autre part. Très peu d'études examinent la RLP comme un instrument visant à améliorer les processus de gestion plutôt que la motivation du personnel. La recherche conduite par David Marsden au Centre pour la performance économique de la *London School of Economics* va dans ce sens (Marsden, 2003; Marsden, 2004).

d'incitations qu'ils venaient le plus souvent compléter ou remplacer. Les dispositifs de rémunération et d'incitation antérieurs reposaient sur un système d'avancement progressif, au sein d'un même grade, le long de l'échelle des salaires, associé à des opportunités de promotion au grade supérieur. Bien que la progression des salaires au sein de chaque grade ne fût pas, en principe, automatique, elle l'était souvent en pratique, comme l'ont montré les rapports Megaw en Grande-Bretagne (Megaw, 1982) et Guilhamon en France (Guilhamon,

Encadré 1.3. **Arguments en faveur de l'augmentation des salaires à l'ancienneté**

On avance généralement deux raisons pour justifier que les salaires augmentent à l'ancienneté. D'une part, cette augmentation reflèterait l'amélioration moyenne de la productivité des agents à mesure qu'ils acquièrent les compétences correspondant à leur grade. D'autre part, elle représenterait une forme de revenu différé censé décourager la rotation du personnel et permettre aux collaborateurs d'une organisation de témoigner de leur engagement à son égard. Ces deux arguments s'appuient sur l'idée selon laquelle les écarts de performance entre individus sont tendanciellement faibles, comme dans le concept de « compétence neutre » (voir Betters, 1931). Il est difficile d'éprouver à quel point ces arguments expliquent réellement le fonctionnement des échelles de salaires croissant en fonction de l'âge tel qu'on peut l'observer dans le service public. La survivance même de ces systèmes dans un si grand nombre de pays démontre peut-être leur efficacité. La force d'inertie et la tradition pourraient tout aussi bien expliquer que ces systèmes perdurent (Kahn, 1962).

1988). Les dispositions destinées à empêcher les augmentations n'étaient quasiment jamais utilisées.

L'utilisation de la promotion comme facteur d'incitation généralisé présente un grand nombre de limites. Même lorsque existent des opportunités de promotion, la stabilité globale de l'emploi dans le service public compromet la rapidité de cette promotion. Dans un grand nombre d'organisations, ce phénomène s'est trouvé aggravé par le fait que les cadres « s'attardaient » volontiers à leur poste, ce qui a bloqué les perspectives d'évolution de carrière. Le vieillissement de la main-d'œuvre et la progression continue, depuis 1990, des classes d'âge de « 50-59 ans » et de « plus de 60 ans »⁹ ont restreint, ces 10 dernières années, les possibilités de promotion. En conséquence, un grand nombre d'entre eux sont restés au même salaire ou dans une étroite fourchette de rémunérations, la direction ayant peu de choses à leur proposer en terme d'incitations. Dans les années 80, dans l'administration centrale du Royaume-Uni, un *Senior Executive Officer* nouvellement promu devait attendre en moyenne 20 ans avant de passer *Principal*, le premier grade amenant à assumer des responsabilités de gestion substantielles. L'enquête Sheehy, menée dans les années 90 sur le système de rémunération de la police britannique, a établi qu'un très fort pourcentage des policiers (42 %), tous rangs confondus, « ne s'attendaient à aucune promotion » (Touche Ross, 1993). L'introduction de la RLP constitue donc un facteur alternatif de motivation.

4.2. Attirer et retenir des agents publics talentueux et dynamiques

Les données réunies par l'OCDE dans les années 90 montrent que, dans un certain nombre de pays, le niveau de rémunération des hauts fonctionnaires s'est inscrit entre 30-50 % en deçà de celui des cadres supérieurs du secteur privé dans les années 80. Introduire des systèmes de RLP est donc vu comme un moyen de mieux affronter la concurrence des salaires du secteur privé, essentiellement au niveau de l'encadrement, et d'attirer et de retenir des éléments talentueux qui, dans le privé, se voient récompensés de leurs performances.

L'autre rôle essentiel de la RLP dans le recrutement concerne le type de personne que l'on est susceptible d'intéresser. Les administrations publiques attirent sans doute fréquemment des personnes compétentes mais peu enclines à la prise de risque. L'augmentation du salaire avec l'âge peut renforcer cette image frileuse du service public, alors qu'en recourant à la rémunération liée à la performance, celui-ci pourrait fort bien séduire des personnalités plus dynamiques et plus audacieuses¹⁰. En particulier pour les postes d'encadrement qui nécessitent de prendre des décisions risquées, il est probable que la RLP joue un rôle. Pour attirer des professionnels compétents issus du secteur privé, il ne suffit pas d'aligner les rémunérations sur les leurs, il faut aussi adopter des dispositifs d'incitation similaires à ceux qu'emploient les entreprises.

4.3. Faciliter les changements de gestion

La RLP peut également être considérée comme un moyen de faciliter l'intervention de changements dans la gestion. Les pays interrogés ont en particulier souligné trois points :

- La RLP comme facteur incitatif pour un meilleur développement du personnel. Par exemple, avoir suivi un stage de formation peut constituer une condition préalable à l'attribution de récompenses. Cet argument en faveur de l'adoption de la RLP a notamment été cité par la Hongrie, l'Italie et les pays scandinaves comme l'une des principales raisons de leur choix.
- La RLP a été citée par plusieurs pays (Finlande, Hongrie et Italie) comme une manière d'adopter de nouvelles méthodes de travail et de réorganiser les activités pour y introduire davantage de souplesse et privilégier un service plus réactif.
- La RLP est parfois considérée comme un moyen d'améliorer le « leadership » en encourageant l'innovation et la prise de risques. Cet argument a été évoqué par l'Allemagne, le Canada, le Danemark et la France.

4.4. La RLP et la masse salariale

L'introduction de la RLP peut procéder de différents objectifs concernant la masse salariale :

- La RLP peut viser à mieux contrôler la masse salariale. En effet, l'adoption de la RLP peut permettre de contenir les coûts salariaux en réduisant l'incidence de la progression automatique des salaires.
- D'autre part, l'adoption de la RLP peut être un moyen politiquement porteur de compenser le plafonnement général des salaires – lorsque les traitements sont réputés inférieurs aux salaires du privé.
- La RLP peut dans certains cas être conçue comme une façon de compenser le degré de sécurité moindre offert par les contrats à durée déterminée – c'est le cas par exemple en Nouvelle-Zélande.
- La RLP peut aussi servir à augmenter les salaires sans que cela ne se répercute sur les pensions, par le biais de primes exceptionnelles non comptabilisées pour la retraite. La possibilité de recourir à des gratifications additionnelles distinctes tant des rémunérations de long terme que des pensions est très séduisante. Les augmentations de traitement dans la fonction publique sont extrêmement coûteuses, en particulier dans des conditions de faible inflation; le recours à un dispositif de RLP permet d'apaiser les craintes des contribuables.

4.5. Signaler le changement à l'extérieur

- Ceci ne doit pas faire perdre de vue que l'un des motifs principaux de l'adoption de la RLP est d'ordre politique. La RLP constitue en effet un puissant signal politique pour combattre l'idée selon laquelle l'administration est irresponsable, inefficace et surpayée.
- Dans les systèmes fondés sur la carrière, la RLP peut servir à combler le fossé qui sépare le secteur public du secteur privé, le public étant assimilé à la sécurité de l'emploi et aux augmentations automatiques de salaire, contrairement au secteur privé. L'adoption de la RLP dans le secteur public est une mesure populaire dans la plupart des pays. C'est là une raison majeure pour y recourir et ne pas revenir aux anciens systèmes d'augmentation des salaires en fonction de l'âge.

5. La RLP et la délégation des responsabilités des fonctions budgétaires et de gestion des ressources humaines

L'enquête sur la gestion des ressources humaines dans les ministères des administrations centrales conduite par l'OCDE en 2003 montre que deux

tendances marquantes se dégagent pour ces 10 dernières années, à un rythme et à une échelle très variables d'un pays à l'autre :

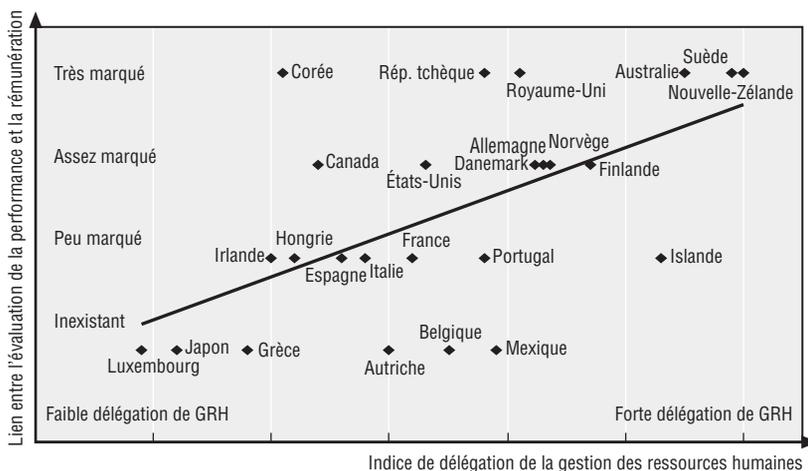
- les responsabilités de la gestion des ressources humaines se trouvent de plus en plus déléguées aux différents ministères/départements et responsables de direction;
- et l'individualisation de la gestion des ressources humaines s'accroît, c'est-à-dire la gestion des salariés comme des individus et non pas seulement en fonction de la hiérarchie.

Les systèmes traditionnellement basés sur la carrière suscitent généralement une faible individualisation et une délégalation des ressources humaines restreinte; les systèmes basés sur le poste sont quant à eux intrinsèquement davantage plus individualisés. En matière de délégalation et d'individualisation, de nombreux pays se situent désormais à mi-chemin entre les deux systèmes.

Dans l'ensemble, les pays qui ont adopté des politiques de rémunération liée à la performance sont ceux dont la détermination des rémunérations est la plus décentralisée. L'existence de cadres budgétaires décentralisés est déterminante pour l'assouplissement des contrôles exercés par les pouvoirs centraux sur des questions essentielles de gestion des ressources humaines comme les effectifs, la classification, la répartition des postes par grade et les rémunérations.

La figure 1.3 montre la relation entre le niveau de délégalation et l'existence d'un lien formel entre l'évaluation de la performance et la rémunération. Il s'appuie sur l'indice de délégalation développé sur la base des réponses fournies

Figure 1.3. **Rapport entre le niveau de délégalation et lien entre l'évaluation des performances et la rémunération dans les pays membres de l'OCDE**



Note : Les Pays-Bas, la Pologne, la République slovaque, la Suisse et la Turquie ne figurent pas sur cette figure, les données concernant ces pays n'étant pas assez substantielles.

Tableau 1.2. **Indice de délégation de la gestion des ressources humaines**

Indice de délégation	Très faible délégation	Délégation plutôt faible	Délégation élevée	Délégation très élevée
Pays membres de l'OCDE	Grèce	Autriche	Allemagne	Australie
	Japon	Canada	Belgique	Finlande
	Luxembourg	Corée	Danemark	Islande
	République slovaque	Espagne	Mexique	Nouvelle-Zélande
		États-Unis	Norvège	Suède
		France	Portugal	
		Hongrie	République tchèque	
		Irlande	Royaume-Uni	
		Italie	Suisse	
		Pologne		

par les pays membres de l'OCDE à l'enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines (voir tableau 1.2) (OCDE, 2004)¹¹. Dans l'ensemble, plus la délégation des ressources humaines est élevée, plus le lien entre évaluation des performances et rémunérations est prononcé.

Il faut néanmoins souligner que bien souvent, même lorsque les ressources humaines et la gestion des rémunérations sont relativement décentralisées, les ministères des Finances conservent la haute main sur les budgets consacrés aux rémunérations. Le contrôle budgétaire est généralement assuré à l'échelon central et la marge de manœuvre des gestionnaires locaux se limite aux questions de mesure de la performance et de distribution des fonds disponibles pour la rémunération liée aux performances.

On distingue globalement quatre groupes de pays :

- Le premier groupe de pays (Australie, Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suède) a développé de forts liens entre l'évaluation des performances et la rémunération. Ces pays disposent de systèmes basés sur le poste et se caractérisent par un degré très élevé de délégation des ressources humaines.
- Le deuxième groupe de pays (Allemagne, Canada, États-Unis, Hongrie) dispose de systèmes d'évaluation relativement liés à la rémunération. Ces pays présentent encore un degré important de délégation des ressources humaines.
- Le troisième groupe de pays (Autriche, Espagne, France, Irlande, Italie¹² et Pologne) n'a introduit qu'un très faible lien entre l'évaluation des performances et la rémunération. Ces pays s'en remettent plutôt à des incitations non financières comme la promotion.
- Le quatrième et dernier groupe de pays (Grèce, Japon, Luxembourg et République slovaque) n'a pas développé de lien formel entre un système d'évaluation des performances et la rémunération. Ces pays se caractérisent par un degré très faible de délégation des ressources humaines.

Cette typologie comporte quelques exceptions dignes d'intérêt. La Corée et la République tchèque, par exemple, ont un faible niveau de délégation tout en ayant développé de forts liens entre l'évaluation de la performance et les rémunérations. L'Islande, de son côté, présente un très fort degré de délégation et un faible lien entre évaluation des performances et rémunération. La Belgique et le Portugal, enfin, n'ont pas de système de rémunération liée à la performance, mais leur délégation est plus prononcée que dans les pays du quatrième groupe.

Il apparaît clairement que les pays qui tendent à déléguer plus fortement leur gestion des ressources humaines ont adopté des systèmes de RLP. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où la rémunération liée aux performances nécessite une capacité de gestion individualisée accrue. Quelle que soit la voie suivie, une certaine délégation préalable des responsabilités de gestion est nécessaire pour que la mise en œuvre de la RLP se déroule efficacement. Parallèlement, un renforcement des mécanismes de responsabilisation est requis pour contrebalancer les problèmes d'équité suscités par cette délégation et individualisation. Ce point sera développé dans le chapitre 2.

6. Conclusion

Deux tiers des pays membres de l'OCDE ont introduit dans leur fonction publique des liens entre l'évaluation des performances et la rémunération. Les pays qui ont développé les liens les plus forts sont aussi ceux qui ont la plus forte délégation de la gestion des ressources humaines et budgétaire. Au contraire, les pays qui présentent un degré de délégation assez faible privilégient la promotion et n'adoptent d'incitation financière que pour des catégories de personnel spécifiques ou pour les cadres.

Auparavant limitée aux systèmes basés sur le poste, l'adoption de politiques de RLP s'étend désormais à certains systèmes fondés sur la carrière, permettant une plus grande souplesse, une plus forte liberté de gestion des rémunérations et une responsabilité individuelle accrue. C'est aussi un moyen d'attirer un personnel plus dynamique et de faciliter les changements au niveau de la gestion.

L'adoption de la RLP doit s'analyser à la lumière d'objectifs multiples. Le type d'objectifs poursuivis varie selon les pays, les pays Nordiques attachant plus d'importance aux aspects de développement du personnel, les pays du Commonwealth sont plus sensibles à l'objectif de motivation. Le Canada, la France et l'Italie mettent l'accent sur la responsabilisation des hauts fonctionnaires, tandis que d'autres, comme la Finlande, la Hongrie et l'Italie l'utilisent avant tout pour instituer des méthodes de travail plus flexibles et mieux adaptées aux exigences accrues de réactivité.

Notes

1. Moyens (*inputs*) : voir définition dans le glossaire.
2. Résultats (*outputs*) : voir définition dans le glossaire.
3. Réalisations (*outcomes*) : voir définition dans le glossaire.
4. En 1978, les États-Unis avaient déjà mis en place un système de RLP pour les hauts fonctionnaires. Celui-ci a été étendu aux cadres intermédiaires en 1981. Révisé en 1984, ce système, devenu le *Performance Management and Recognition System*, a été supprimé en 1993. Depuis lors, de nombreux ministères et agences ont mis en place la rémunération liée à la performance, généralement au niveau de la direction, en se conformant aux directives de l'*Office of Personnel Management*. En février 2004, le ministère de la Sécurité intérieure a adopté un dispositif de RLP qui concerne 220 000 personnes.
5. Aux États-Unis, en 2004, moins de 40 000 agents fédéraux étaient soumis à une politique liant leurs augmentations de salaire à leurs performances (Risher, 2004).
6. Voir la définition des systèmes de carrière dans le glossaire.
7. Souvent, ne pas obtenir la rémunération liée à la performance est considéré comme une punition en soi.
8. Parmi ces pays figurent l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.
9. Plus de 60 % des fonctionnaires sont âgés de plus de 40 ans dans les pays membres de l'OCDE (OCDE, 2002).
10. Dans son étude sur le groupe Safelite, Lazear (1998) montre qu'une grande part de l'augmentation de la productivité constatée lors de l'introduction de rémunérations fondées sur la production (en l'occurrence ici, la pose de pare-brises sur des véhicules) s'explique par des différences entre les recrues récentes de l'entreprise et les employés de longue date.
11. Cet indice repose sur 27 réponses aux questions de l'enquête sur la GRH, pondérées en fonction de l'importance et de la pertinence de la question. Deux pays n'ont pas été pris en compte dans l'indice, faute de données suffisantes (Pays-Bas et Turquie).
12. Italie : à part au niveau des dirigeants (*dirigenza*), où la RLP a été largement introduite (pour les dirigeants du « deuxième niveau », la RLP oscille d'un minimum de 5 % à un maximum de 10 %, pour les dirigeants du premier niveau, la RLP varie entre 10-15 % maximum.

PARTIE I
Chapitre 2

**Principales tendances de la rémunération
liée aux performances
dans les pays membres de l'OCDE**

Les systèmes de rémunération liée aux performances dans les pays membres de l'OCDE sont très divers, dans leur conception et leur mise en œuvre. Néanmoins, il est possible de distinguer des tendances communes entre les différents systèmes. Ce chapitre étudie les principales tendances des politiques de RLP, suivant trois points. Premièrement, il analyse la conception générale des systèmes de RLP : il n'existe pas une seule et unique méthode pour les concevoir. Deuxièmement, les évolutions clés des systèmes d'évaluation des performances seront analysées. Ces derniers tendent à utiliser des critères de notation plus diversifiés et moins détaillés, axés en priorité sur la distinction entre les performances extrêmes. Enfin, des informations seront fournies concernant la forme et la taille des paiements liés à la performance dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE.

1. Conception des systèmes de RLP : tendances générales

1.1. Comment la RLP a-t-elle été introduite?

La méthode d'introduction des politiques de RLP varie sensiblement d'un pays à l'autre dans l'OCDE. Cela va d'une décision législative, aux accords collectifs en passant par d'autres types de méthodes, telles que des négociations entre départements ministériels au Royaume-Uni par exemple. La RLP a ainsi été instaurée par le biais de négociations collectives au Danemark et en Finlande, tandis qu'elle est régie par la loi dans de nombreux pays européens et aux États-Unis. En Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, la RLP est le fruit de négociations respectivement avec la *State Services Commission* (Nouvelle-Zélande) et le *Cabinet Office* (Royaume-Uni) et leurs services et organes administratifs respectifs. D'une façon générale, les méthodes suivies pour introduire la RLP correspondent aux méthodes en vigueur pour déterminer la rémunération des fonctionnaires. Lorsque le passage à la RLP se fait par des accords collectifs et non par la législation, la réforme est généralement beaucoup plus progressive que lorsqu'elle se fait de manière centralisée.

Le choix d'une approche progressive implique un processus très lent. D'après les exemples du Danemark et de la Finlande, il semble qu'un minimum de huit à 10 années soit nécessaire pour que la RLP soit effective sur l'ensemble du champ d'application prévu par les pouvoirs publics. Au Danemark, la phase de mise en œuvre a débuté en 1997 et se poursuivra jusqu'en 2005. En Finlande, en 2002, environ 35-50 % des effectifs de l'État avaient bénéficié de la mise en place du nouveau système de rémunération lancé en 1992. Les organisations restantes devraient l'appliquer au plus tard début 2005.

Tableau 2.1. **Méthodes d'introduction de la RLP**

Méthode d'introduction de la RLP	Pays
Législation	Allemagne; Espagne; États-Unis; Hongrie; Italie; Suisse
Accords collectifs	Danemark; Finlande ¹ ; Suède
Autres méthodes	Canada ² ; Nouvelle-Zélande (paramètre de négociation) ³ ; Royaume-Uni (négociations avec le <i>Cabinet Office</i> et le Trésor)

1. Le « State Employer's Salary and Wage Policy Programme ».
2. La politique de RLP au Canada a été agréée par le gouvernement sur recommandation d'une commission consultative responsable de l'examen et de la gestion des indemnités versées aux cadres et aux dirigeants des ministères et organisations gouvernementales.
3. Ces paramètres de négociations servent à fixer les politiques gouvernementales et les négociations collectives et plus globalement des relations de travail dans le service public, afin que les ministères puissent agir en conformité avec ces éléments.

L'intérêt d'une mise en œuvre progressive de la RLP est de tester au préalable le mécanisme sur un nombre restreint de fonctionnaires et de l'améliorer à l'issue de ces expériences pilotes. Elle autorise également une instauration en douceur en collaboration avec les syndicats et une meilleure acceptation de la part des fonctionnaires. Les processus de changement progressifs relèvent plus de l'apprentissage et de l'adaptation – essentiels s'agissant de la RLP – que de la « réforme ».

Une réforme progressive peut cependant s'avérer plus difficile à mettre en place dans les pays dont la tradition est moins marquée par les négociations collectives. Dans ces pays, une approche plus radicale peut s'avérer la seule manière d'instaurer la RLP à grande échelle. La radicalité de la réforme peut également permettre une assimilation rapide de la RLP, mais cette approche n'est pas sans risques (voir chapitre 3).

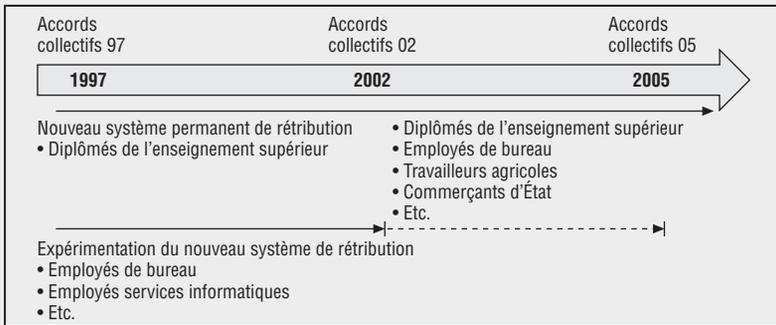
Le champ d'application de la RLP varie considérablement. Au Canada, en Irlande, en Italie et en Norvège, la RLP n'est appliquée qu'au niveau des cadres – l'Irlande et la Norvège ne la pratiquant que pour les cadres dirigeants ou les directeurs. La France a adopté le système de RLP au niveau des directeurs dans six ministères pilotes en 2004. À l'inverse, les dirigeants sont parfois exclus du mécanisme – en Finlande par exemple. Il s'agit alors d'éviter d'évaluer la performance d'agents dont la nomination procède de critères politiques.

L'extension de la RLP dans la fonction publique reflète en partie le degré de centralisation de la gestion en son sein et l'importance du recours aux accords collectifs. Dans les pays centralisés, la RLP tend à être normalisée et étendue à l'ensemble des principaux ministères de l'administration centrale. Dans les pays décentralisés, le système présente une plus grande disparité entre les différents ministères et services – certains ministères sont concernés par la RLP, d'autres non.

Encadré 2.1. Introduction de la RLP : le cas danois

Le nouveau système de rémunération introduit en 1997 par accord collectif dans le secteur public danois a été mis en place petit à petit. Il est entré en vigueur en 1998 pour les diplômés de l'enseignement supérieur employés dans le cadre d'accords collectifs (à compter du 1^{er} janvier 1998), mais la plupart des syndicats n'étaient alors pas prêts à franchir ce pas vers la rémunération en fonction de la performance individuelle. Aussi, dans le secteur contrôlé par la Fédération nationale danoise des organisations d'agents publics (*Centralorganisationernes Fællesudvalg* – CFU), un accord-cadre a-t-il été conclu, qui prévoyait une période d'expérimentation du nouveau système de rémunération entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 mars 2001. Aux termes d'un accord collectif, la majorité des syndicats ont adopté le nouveau système en 2002.

Introduction des politiques de RLP dans les pays de l'OCDE



La communication relative au nouveau système de rémunération a tout d'abord été confiée à un service spécial du ministère des Finances, le « *Lønreformenheden* ». Ce service était chargé de l'ensemble de l'information portant sur ce nouveau dispositif, en particulier de mettre au point et de distribuer un guide sur ce système de rémunération (mis à jour tous les six mois), de former le personnel des services de ressources humaines de l'ensemble des organisations publiques, d'organiser des conférences sur le sujet ou des formations, à l'intention des cadres, sur la façon d'aborder ce nouveau système de rétribution. En 1999, la responsabilité de l'information sur le nouveau dispositif de rémunération a été transférée à différentes divisions du ministère des Finances et intégrée à leur travail quotidien.

Encadré 2.2. Le cas du ministère du Travail et des Pensions au Royaume-Uni (*Department of Work and Pensions*)

L'introduction progressive de la RLP a facilité la mise en œuvre de primes d'équipe dans ce ministère. Elle a en outre permis de tirer des leçons au fur et à mesure de l'implantation du mécanisme secteur par secteur – les premiers à avoir été concernés entrent désormais dans leur troisième année d'utilisation et leur expérience est riche d'enseignements pour ceux qui suivent.

L'approche progressive a également permis au ministère de sélectionner ou au contraire d'éviter certains secteurs pour la mise en œuvre de la RLP. Ainsi, le ministère n'a pas retenu au nombre des secteurs régis par des dispositifs anciens les organisations qui devaient être modernisées, comme, par exemple, une grande partie du service des pensions. Au lieu de cela, des primes d'équipe ont été affectées pour encourager la modernisation en introduisant des mécanismes de RLP dans les *Jobcentre Plus Pathfinders* et le *Pension Service Empower* où les primes représenteront un élément essentiel de la culture de gestion basée sur les performances.

L'approche progressive présentait en outre l'avantage d'avoir de premières retombées très rapides, ce qui était primordial pour obtenir l'aide financière du *HM Treasury* au démarrage.

Il était fréquent, il y a 10 ans, que les mécanismes de RLP ne s'appliquent qu'aux hauts fonctionnaires. De plus en plus, les mécanismes de RLP ont tendance à s'étendre à toutes les catégories de personnel. La RLP est souvent adoptée pour encourager des évolutions managériales plus larges dans les ministères, ce qui implique que l'ensemble du personnel soit inclus dans la politique de RLP – et non pas seulement les hauts fonctionnaires.

1.2. Décentralisation de la conception des politiques de RLP

Les méthodes employées par les pays pour introduire des éléments de rémunération liée à la performance au sein de leur fonction publique reflètent largement les méthodes utilisées pour déterminer les rémunérations dans la fonction publique elle-même. Cependant, certains pays dont le système de rémunération est centralisé ont instauré la RLP dans le but de décentraliser en partie le système. Certains systèmes centralisés de rémunération peuvent ainsi être combinés avec une approche de RLP décentralisée – c'est notamment le cas au Danemark.

Les mécanismes de RLP en place depuis les années 80 sont passés, au cours des 10 dernières années, d'un système centralisé à un système beaucoup plus décentralisé, au sein duquel chaque département/ministère est responsable de

la conception et de la gestion de ses propres dispositifs de RLP. C'est une évolution qui est particulièrement visible au Danemark, aux États-Unis, en Italie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

En outre, le degré de centralisation des politiques de RLP, c'est-à-dire le fait d'être élaborées à l'échelon central et standardisées à l'ensemble des ministères, varie en fonction des catégories de personnel. Souvent, une approche décentralisée de la RLP est associée à une approche centralisée concernant la haute fonction publique. C'est par exemple le cas aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Dans ces pays, la définition de la RLP se fait au niveau central pour la haute fonction publique, tandis qu'elle reste très décentralisée pour les autres catégories de personnel.

Tableau 2.2. **Degré de centralisation des politiques de RLP**

	Haute fonction publique	Autres catégories de fonctionnaires
RLP fortement centralisée ¹	Australie; Canada; États-Unis; Irlande; Nouvelle-Zélande; Royaume-Uni	Allemagne; Corée; Hongrie; Suisse
RLP partiellement décentralisée ²	Finlande; Italie	Australie; Espagne; États-Unis; Finlande; Royaume-Uni
RLP fortement décentralisée ³	Danemark; Suède	Danemark; Nouvelle-Zélande; Suède

1. La RLP est habituellement définie avec précision par la législation : l'évaluation des performances est élaborée au niveau central de même que le détail des récompenses (montant, processus d'octroi, etc.).
2. La législation définit les grandes lignes de la RLP et des directives relatives à l'évaluation des performances et aux rémunérations sont publiées. Dans ce cadre général, chaque département jouit d'une grande marge de manœuvre notamment en matière d'évaluation de la performance et de répartition des gratifications.
3. Chaque département jouit d'une marge de manœuvre considérable pour concevoir le système d'évaluation des performances, décider de l'ampleur des récompenses, déterminer la forme des rémunérations, leur répartition, etc. Le système de RLP n'est pas défini par la législation et les politiques de RLP varient énormément d'une organisation à l'autre.

La Nouvelle-Zélande et la Suède présentent les systèmes les plus décentralisés. En Suède, les agences sont presque entièrement autonomes en matière de gestion du personnel. Chaque agence recrute son personnel et négocie les rémunérations dans la limite des fonds qui lui sont impartis. La seule exigence qui pèse sur elles est de disposer des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs publics. Chaque agence est autonome en matière de rémunération, de promotion, de recrutement et de licenciement, etc.

1.3. Les implications en termes d'équité liés à la décentralisation des systèmes de RLP

La décentralisation des politiques de RLP soulève des questions relatives à l'équité et à la différenciation des politiques d'un département/ministère à l'autre. L'accent doit en particulier être mis sur les mécanismes de responsabilisation et de contrôle afin de contrebalancer la délégation et la

Encadré 2.3. **Superviser des systèmes de rémunération fortement décentralisés : les exemples du Danemark et de la Suède**

Au Danemark, la décentralisation doit être compensée par le contrôle approfondi de chaque institution ou agence qui applique le nouveau système de rémunération. Afin de surveiller l'évolution des niveaux de rémunération, la *State Employer's Authority*, liée au ministère des Finances a mis au point un outil statistique spécial – accessible sur Internet, *ISOLA*. Cette base de données s'est avérée décisive pour permettre à la *State Employer's Authority* d'assurer la gestion, le suivi et le contrôle de ce système de rémunération extrêmement décentralisé. Cet outil est également essentiel à l'utilisation du nouveau système de rémunération par les institutions locales. Il permet en effet à chacune d'elles de comparer le niveau de ses rétributions à celui d'autres institutions.

Depuis 1997, le gouvernement suédois supervise les politiques de l'emploi en vigueur dans les agences grâce à un système de rapport annuel sur la planification des compétences, le niveau et l'évolution des rémunérations, la répartition par sexe, la structure par âge et le renouvellement du personnel.

différenciation. Certains pays – comme le Danemark – ont développé de nouveaux outils pour surveiller les rémunérations et ont renforcé les accords contractuels entre les cadres supérieurs et les directeurs dans le but d'accroître la responsabilisation.

Dans la plupart des pays, l'évaluation du personnel incombe désormais aux cadres opérationnels, et non plus à l'encadrement supérieur. Cependant, cette évaluation par les cadres opérationnels se fait sous le contrôle de niveaux d'administration plus élevés. Ces derniers contrôlent l'application globale de la politique de RLP et doivent veiller à éviter toute discrimination illégale. Surtout, ils doivent veiller à ce que les évaluations fixent des objectifs individuels appropriés, en harmonie avec les objectifs organisationnels.

L'influence des syndicats dans le fonctionnement des systèmes d'appréciation des performances varie considérablement à l'intérieur de la zone OCDE.

Lorsque le système d'évaluation mis en place est lié à la rémunération, il s'accompagne souvent de la création de comités spéciaux chargés de coordonner et de contrôler les notations et l'octroi des récompenses, à l'échelle de l'organisation ou du gouvernement, ce qui renforce les garanties formelles relatives aux mécanismes d'équité procédurale.

Tableau 2.3. **Influence des syndicats dans le fonctionnement des systèmes d'évaluation des performances**

Forte	Relativement faible	Très faible
Corée	Allemagne	Australie
Danemark	Autriche	Canada
États-Unis	Belgique	Finlande
	France	Hongrie
	Irlande	Islande
	Italie	Norvège ¹
	Portugal	Nouvelle-Zélande
	République tchèque	Pologne
	Suède	République slovaque
		Suisse

1. En Norvège, la RLP ne s'applique qu'aux hauts fonctionnaires. Les syndicats n'exercent qu'une influence très limitée sur le système mais leur poids est considérable en ce qui concerne la fixation du barème des salaires des employés et dans les négociations salariales locales. En revanche, leur influence sur le système d'évaluation des performances est faible.

Encadré 2.4. **Comités chargés de contrôler les critères d'évaluation et les notations**

France – Les *comités techniques paritaires* sont consultés en matière de « critères d'octroi des primes de performance » ; le dialogue social existe donc en la matière, mais reste confiné aux primes de performance, qui sont loin de constituer la majorité des allocations.

Italie – En application de la loi n° 286/1999, a été créé un service central, rattaché au bureau du président du Conseil et chargé de l'évaluation de l'efficacité des politiques et des programmes. Ce comité compte six membres, experts en méthodologie d'évaluation, en économie, droit, sociologie, statistiques et sciences politiques. Chacun est nommé pour six ans. La mission de ce comité technico-scientifique d'évaluation et de contrôle stratégique consiste à coordonner les systèmes d'évaluation des cadres publics utilisés dans chaque ministère et à formuler des recommandations sur la question. Ce service assure l'évaluation et le contrôle stratégique de l'administration publique.

Royaume-Uni – Les Comités des rémunérations au sein des ministères (*Departmental Pay Committees*) réunissent les plus hauts responsables au sein de chaque ministère et incluent aussi des éléments indépendants comme les directeurs non exécutifs (*Non-Executive Directors*) issus des *Departmental Management Boards*. Le rôle du Comité des rémunérations est d'apprécier globalement la contribution de l'agent par rapport à celle d'autres agents de même niveau. La mise en place des Comités des rémunérations est une mesure destinée à introduire davantage de transparence, de rigueur et d'équité dans des décisions qui se prenaient autrefois sur une base *ad hoc*.

1.4. Évolution vers une approche collective des systèmes de RLP

L'autre changement notable apparu au cours des cinq dernières années est l'intérêt plus marqué pour des mécanismes de RLP fondés sur les équipes ou les groupes. Après avoir été confrontées aux limites des dispositifs de RLP individuelle, de nombreuses organisations publiques se sont tournées vers des approches plus collectives, souvent utilisées en complément des systèmes de RLP individualisés. Par exemple, un système collectif est établi au niveau du ministère ou de l'équipe/unité et se trouve combiné avec une approche individuelle, qui récompense les performances exceptionnelles. La RLP collective n'en est plus au stade des balbutiements : elle s'affirme désormais comme une tendance nette dans certains pays membres de l'OCDE.

C'est le cas au Royaume-Uni, où un certain nombre de ministères sont passés, au cours de l'année 2004, de systèmes basés sur la performance individuelle à des dispositifs fondés sur les résultats obtenus en équipe, mettant ainsi en œuvre les recommandations formulées par le rapport Makinson (Makinson, 2000). En Finlande, les gratifications liées aux résultats s'appliquent désormais au niveau des équipes. En Espagne, la prime de rendement est accordée essentiellement à ce même niveau. En Corée, depuis 2002, quatre secteurs (défense, police, sécurité, par exemple le Service de sécurité de la Présidence et les chemins de fer) au sein desquels les résultats obtenus sont le fruit d'un effort collectif appliquent un système fondé sur les équipes. En Allemagne, les directeurs peuvent octroyer une prime par équipe et il a été décidé, sur la base d'un rapport de 2003 consacré au système de rétribution des performances, de renforcer l'approche collective de la RLP. Aux États-Unis, de nombreuses agences du secteur public – comme la *Federal Aviation Agency* – ont associé des systèmes de RLP collective à la RLP individuelle, où les primes sont allouées à l'équipe en fonction des objectifs qui lui ont été assignés. D'autres pays comme la Corée ou la Hongrie ont fait part de leur intention de passer à une forme plus collective de rémunération à la performance. Tous les types de systèmes de fonction publique – qu'ils soient basés sur la carrière ou sur le poste – évoluent vers des formes collectives de rémunération de la performance.

2. Système d'évaluation des performances : principales tendances

L'appréciation des performances se fonde dans la plupart des pays sur l'accomplissement d'objectifs préalablement déterminés. Le processus de gestion des performances se déroule habituellement sur une base annuelle, le responsable hiérarchique commençant par identifier avec son/ses subordonné(s) les principaux objectifs pour l'année, généralement en fonction des objectifs stratégiques de l'organisation. Après un certain temps – la « période d'évaluation », le plus souvent d'un an – les performances de l'agent sont

évaluées par son supérieur hiérarchique. Cette appréciation peut s'appuyer sur une grille ou sur une liste de critères détaillée ou être beaucoup plus informelle. Lorsque le système d'évaluation est lié à la rémunération, cette appréciation joue un rôle déterminant dans la décision d'allocation du paiement lié à la performance.

Certains pays s'appuient également sur des éléments normalisés se rattachant à la fonction occupée, afin de couvrir différents domaines de travail parmi les plus importants communs à toute une série de fonctions, managériales ou non. C'est notamment le cas en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Aux États-Unis, ces éléments sont désignés sous le nom d'« éléments critiques ». La définition adéquate de tels critères requiert l'analyse approfondie de la famille de fonctions concernées. On utilisait auparavant les caractéristiques types d'un poste pour évaluer la performance d'un employé, mais on y associe maintenant de plus en plus les objectifs du poste en question.

2.1. Recours accru à l'évaluation des performances fondée sur des objectifs

Il existe deux principaux types d'accord sur les performances (OCDE, 1999) :

- Accords de performance de l'organisation : il s'agit d'accords négociés entre le ministre et le directeur exécutif ou entre ce dernier et le personnel de direction à l'intérieur du département ou de l'agence, qui subdivisent les objectifs stratégiques généraux en éléments de programmes, et définissent des processus opérationnels détaillés ainsi que des objectifs axés sur les résultats.
- Accords de performance individuels : ils peuvent revêtir la forme d'accords écrits sans valeur légale dans le cadre d'une évaluation annuelle des performances ou dans celui d'un contrat de travail relatif à la tâche à accomplir pendant l'année suivante. Même quand ils font partie d'un contrat dont la durée peut s'étendre sur plusieurs années, les accords de performance sont généralement évalués et négociés chaque année.

Les objectifs sont habituellement fixés de haut en bas : le gouvernement définit les priorités par ministère et les objectifs gouvernementaux sont retransmis en cascade à chaque organisme et à chaque échelon dans cet organisme par les hauts fonctionnaires et les cadres opérationnels. On distingue, en règle générale, quatre principaux types d'objectifs servant à mesurer les performances, à savoir :

- priorités politiques, priorités axées sur les résultats à long terme;
- objectifs stratégiques, résultats intermédiaires;
- normes de qualité du service, souvent énoncées sous forme de mesures qualitatives de la performance, dans le cadre d'accords de performance de l'organisation ou encore sous forme de contrats de performance isolés;

- objectifs annuels, y compris les chiffres relatifs aux résultats, aux processus, aux objectifs de gestion (dotation, formation, TI), aux objectifs financiers, ainsi qu'aux objectifs en matière d'efficacité et de productivité, et parfois aux objectifs en matière de service à la clientèle.

Certains pays ont développé des relations contractuelles entre les directeurs et les ministères afin d'accroître la responsabilisation, mais aussi en vue d'établir une interface entre le politique et l'administratif. Ce phénomène s'est surtout produit dans certains systèmes de fonction publique d'emploi et dans les pays où les agences sont depuis longtemps ancrées dans la tradition, comme l'Australie, le Danemark, la Norvège, la Nouvelle-Zélande ou la Suède. Plus récemment, certains systèmes depuis longtemps basés sur la carrière ont pris cette orientation pour les cadres dirigeants – la Corée par exemple, ou prévoient de le faire – comme la France.

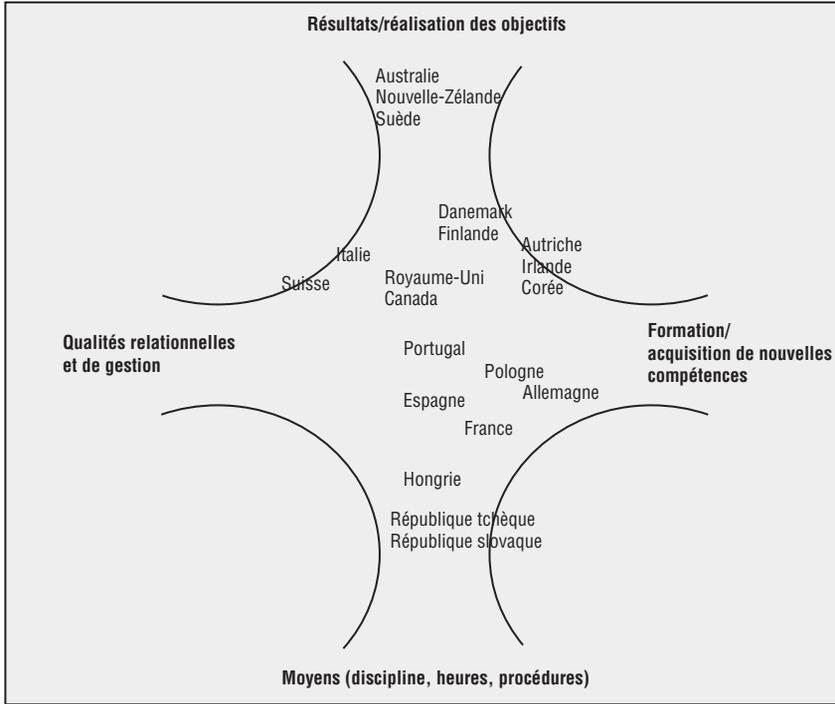
Pour les agents subalternes, l'identification des objectifs à atteindre se fait, en règle générale, par le biais d'une discussion avec le supérieur hiérarchique, dans le cadre des objectifs définis pour l'organisation. L'assignation des objectifs se déroule de manière plus ou moins formelle – la plupart du temps l'accord est consigné par écrit, mais il parfois aussi de façon informelle (par exemple en Suède). Cette discussion sur les objectifs peut être l'occasion de déterminer les besoins de l'agent (formation, carrière ou mobilité, soutien du supérieur hiérarchique). Dans certains pays, les objectifs doivent être contresignés par les organisations du personnel ou par les syndicats – c'est le cas notamment au Danemark. La réalisation des objectifs ainsi approuvés constitue dès lors le critère sur lequel se fondera l'appréciation des performances au terme de la période dite¹.

2.2. Quels critères de performance sont utilisés?

Dans la plupart des cas, des critères sont élaborés pour évaluer les performances individuelles. Les principaux critères mentionnés dans les rapports nationaux sont les suivants : résultats² atteints, ce qui inclut la réalisation des objectifs décrits ci-dessus; compétences et qualifications techniques; qualités relationnelles, coopération; et qualités de leadership et de gestion. Enfin, un certain nombre de pays accordent toujours une importance première à des critères plus formels et statiques tels que le respect des processus de travail, de la discipline, le nombre d'heures travaillées, ensemble de critères que nous pouvons qualifier généralement de moyens (*inputs*)³. D'autres critères cités uniquement par certains pays portent entre autres sur l'éthique (Canada) et l'innovation (Danemark).

La figure 2.1 fournit des indications sur les critères utilisés pour évaluer les performances des fonctionnaires dans les pays membres de l'OCDE (OCDE, 2002a; OCDE, 2004). Il est fondé sur les réponses données l'enquête sur la

Figure 2.1. **Critères d'évaluation des performances dans les pays membres de l'OCDE**



GRH sur les principaux critères utilisés pour l'évaluation des performances (OCDE, 2002a; OCDE, 2004). Les pays qui utilisent un système d'évaluation des performances individuelles sans lier celles-ci à la rémunération figurent également dans la figure. Sur l'axe vertical, on distingue les moyens et les résultats et sur l'axe horizontal, la distinction porte sur l'attention accordée respectivement aux compétences formelles et aux qualités relationnelles et de gestion. Ces distinctions ne reflètent aucune incompatibilité entre ces différents éléments, mais est un moyen de présenter graphiquement l'importance accordée aux différents critères de performance des pays.

Si l'attention accordée aux résultats n'a cessé de progresser, l'importance accordée à la formation et au développement des compétences pour l'évaluation des performances a également beaucoup progressé. À certains égards, ce critère peut aussi faire plus aisément l'objet d'une évaluation que les résultats atteints : il peut être plus facile pour les responsables et le personnel de se mettre d'accord sur ce que recouvrent qualifications et compétences, et un certain degré de codification de ces dernières peut faciliter l'attribution de récompenses financières.

Les qualités relationnelles ont gagné en importance du fait de la diffusion de pratiques de travail plus flexibles, fondées sur l'équipe, mais aussi parce que les fonctionnaires sont censés être plus réceptifs aux besoins individuels des usagers. Les qualités de leadership et de gestion sont particulièrement importantes s'agissant du personnel de direction, mais ces qualités sont aussi de plus en plus utiles au personnel subalterne dans un contexte de délégation des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

Naturellement, ces critères ne sont pas à l'abri des difficultés liées au processus d'évaluation. Par exemple, il est très difficile de mesurer de manière objective les compétences de chacun. La plupart du temps, ces compétences ne font l'objet d'aucune codification de la part de la direction, de sorte que leur prise en compte dans la classification des fonctions ou des rémunérations reste obscure. Il est en particulier difficile de définir les compétences de manière acceptable à la fois pour le personnel et pour les responsables (Alison Wolf, 1998). Se reposer sur le seul jugement de la direction pour savoir si un agent public a atteint un certain niveau de compétences peut s'avérer aussi délicat que de décider s'il est parvenu à tel ou tel résultat dans son travail. D'où la prédilection des agents pour des compétences certifiées qui soient objectives et indépendantes du jugement subjectif de leurs supérieurs.

Dans l'ensemble, on observe une diversité accrue des critères sur lesquels s'appuie l'appréciation des performances. Si le schéma traditionnel reste en place – les systèmes fondés sur la carrière se concentrent plus sur les moyens, tandis que ceux basés sur le poste se centrent plus sur les résultats, tous deux tendent à converger en termes d'attention accordée aux résultats et aux compétences, mais aussi aux qualités relationnelles en général.

Les systèmes qui reposent sur l'évaluation des performances en fonction des moyens ne peuvent être pleinement qualifiés de systèmes liés aux performances. De la même façon ils ne peuvent être réellement qualifiés de systèmes de rémunération à la performance ou au mérite si leur système d'évaluation est lié à la rémunération. Concrètement, pour être liée à la performance, l'évaluation doit s'appuyer, au moins en partie, sur les résultats et l'accomplissement des objectifs fixés.

2.3. Systèmes de notation à trois niveaux ou fondés sur des quotas : identifier les fonctionnaires les plus performants

Il y a 10 ans, la priorité était de développer des indicateurs quantifiables de performance. Aujourd'hui, il est reconnu sur le plan théorique, mais aussi pratique, d'après l'expérience quotidienne des cadres dirigeants, que si les récompenses dépendent d'un seul aspect des performances de l'agent, alors, au fil du temps, les efforts qu'il fournira porteront sur ce seul aspect, au détriment des autres. On affirme souvent que le fait de trop s'attacher à des

Encadré 2.5. Critères de performance et systèmes de notation – exemples en Corée, au Danemark, et en Finlande

Corée – Les performances et compétences des agents de grade cinq et au-dessous sont évaluées deux fois par an (en janvier et juillet), tandis que les performances des cadres le sont en janvier. Les performances des fonctionnaires sont évaluées sur la base des résultats (60 %), des compétences liées au poste (30 %) et de l'attitude professionnelle (10 %). Après avoir procédé aux évaluations, les directeurs sont censés en communiquer les résultats aux agents en leur prodiguant des conseils et en se concentrant sur leur perfectionnement.

Danemark – Toutes les indemnités sont décidées en fonction de l'appréciation des performances individuelles, basée sur un dialogue entre l'agent et le cadre opérationnel. Ce dialogue – la *discussion salariale* – est généralement intégré à l'« *entretien annuel sur les performances* ». L'accord qui en ressort doit être approuvé et signé par le responsable et par un représentant/contact syndical. Dans certaines institutions on utilise une feuille de notation très précise, mais, la plupart du temps, l'évaluation est beaucoup plus informelle et les discussions salariales s'appuient seulement sur la politique salariale locale.

Finlande – Chaque organisme dispose d'un ensemble de critères pour évaluer la performance individuelle. Ordinairement, entre trois et cinq critères sont décidés dans l'accord collectif. Un ensemble de sous critères et leur importance respective sont également spécifiés. La performance peut ainsi, par exemple, être évaluée à l'aune des trois critères de *compétence*, de *l'efficacité* et de la *coopération*. Pour le personnel d'encadrement, on utilise souvent le critère spécifique des « qualités de gestion », qui peut également servir d'alternative aux « qualités de coopération » pour les fonctions non managériales. Les performances individuelles sont évaluées suivant ces critères et sous critères, qui rapportent chacun un certain nombre de points, la somme correspondant au résultat individuel de l'appréciation. L'accord collectif comprend un tableau qui établit la rémunération associée aux différentes performances en pourcentage du salaire de base (celui-ci étant fonction des exigences requises par la fonction).

objectifs quantifiables, faciles à mesurer, conduit à négliger certains aspects qualitatifs de la performance, plus difficilement estimables. Les aspects non quantifiables d'une fonction sont extrêmement importants et leur prise en compte par les cadres opérationnels peut favoriser l'émergence d'un système d'appréciation plus juste que ceux qui s'appuient sur les seuls indicateurs quantifiables.

Encadré 2.6. **Accord de performance applicable aux hauts fonctionnaires au Royaume-Uni**

L'accord de performance annuel applicable aux hauts fonctionnaires comprend les deux éléments suivants :

- Jusqu'à quatre objectifs individuels clés qui correspondent clairement aux priorités des services pour l'année suivante et définissent les résultats attendus pour l'année en cours et la façon dont la performance sera évaluée par rapport à ces objectifs. Ceux-ci doivent correspondre autant que possible aux priorités stratégiques ou opérationnelles annoncées, compte tenu de l'accord de performance et de partenariat du service. Ils ne recouvrent pas la totalité du travail à accomplir. Les objectifs individuels doivent être dynamiques, bien définis et « SMART » (spécifiques, mesurables, approuvés, réalistes et précisément définis dans le temps) et prévoir des mesures permettant de les réaliser. Lorsque les objectifs vont au-delà de l'année d'évaluation, des étapes appropriées doivent être prévues durant l'année. Les objectifs doivent anticiper les changements prévisibles. Des modifications en cours d'année ne doivent être apportés que dans l'éventualité d'évolutions sensibles des priorités opérationnelles.
- La façon dont le travail doit être exécuté en identifiant les compétences, les normes et les comportements attendus de l'intéressé compte tenu des responsabilités qui sont les siennes, en particulier en ce qui concerne la direction et les objectifs généraux de l'organisation. Il convient pour cela de prendre en compte les besoins de perfectionnement de l'intéressé.

Source : UK Senior Civil Service, *Guide to Performance Management and Reward in the SCS*, mars 2004.

Les performances extrêmes – très bonnes et très mauvaises – sont les plus faciles à évaluer. Mais pour la grande majorité du personnel, il est difficile d'établir des distinctions en termes de performance. D'où la limite des échelles de notation très détaillées avec lesquelles la plupart des agents finissent par se retrouver dans la même catégorie. La difficulté à établir des distinctions réelles de notation entre les fonctionnaires constitue l'une des principales limites des mécanismes de RLP utilisés dans les années 80 et 90, généralement très formalisés et détaillés. Pour tenter de remédier à ces problèmes de notation, différentes réponses ont été fournies.

Les systèmes de notation ont été décentralisés au niveau des ministères, et ces derniers ont opté pour des systèmes de notation plus flexibles, attachant plus d'importance à l'évaluation verbale et aux méthodes qualitatives. Surtout, on s'oriente vers des grilles de notation moins détaillées, fondées une notation sur trois points plutôt que cinq, 10 ou 20 points.

Certains pays ont même complètement supprimé la grille de notation utilisée pour l'évaluation. Le Royaume-Uni a adopté un système de notation plus informel pour les hauts fonctionnaires. L'abandon des notes de performance explicites et chiffrées y fait figure de « un nouveau départ » (OCDE 2002b).

Une autre réponse au problème posé par la difficulté de distinguer les performances est l'utilisation accrue de systèmes de quotas pour déterminer la proportion de fonctionnaires à classer dans les catégories supérieures de l'échelle de notation. C'est notamment le cas en Allemagne⁴, au Canada, en Corée, aux États-Unis⁵ et dans de nombreux ministères au Royaume-Uni.

Les systèmes dits de classement forcé sont plus stricts encore dans la mesure où ils stipulent la part de personnel devant être affectée à chacun des niveaux de notation. Les répartitions forcées s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle la répartition réelle des niveaux de performance correspond à la distribution théorique appliquée. C'est le cas en Suisse, par exemple, où la RLP a été définie selon une courbe de Gauss⁶. L'attribution des notations est contrôlée au niveau central.

2.4. L'évaluation des performances : un dialogue plutôt qu'un instrument de contrôle

Le rôle de l'encadrement est renforcé dans les organisations qui adoptent la RLP à cause de sa participation à la fixation des objectifs et à l'évaluation. En règle générale, l'évaluation des performances est d'abord rendue publique oralement, lors d'une discussion avec le cadre opérationnel, et fait ensuite l'objet d'un rapport écrit. Ce rapport est notamment obligatoire au Canada, en France, en Hongrie et en Suisse. En Suède, le système est beaucoup plus informel et l'évaluation des résultats peut être réalisée par le seul biais d'un entretien. Cette évaluation a généralement lieu une fois par an – deux fois dans certains pays (Corée et Nouvelle-Zélande). Une discussion informelle a souvent lieu en cours d'année pour préparer l'évaluation finale. En Irlande, deux examens intermédiaires sont effectués avant l'examen annuel, afin qu'il y ait un retour d'information régulier. Au Royaume-Uni, un examen a lieu en milieu d'année sur les projets de développement personnel. Dans la plupart des pays, les agents ont le droit de contester l'appréciation de leurs performances et d'en soumettre le verdict aux syndicats ou aux représentants du personnel.

L'entretien servant à l'évaluation finale est davantage conçu comme un dialogue que comme un outil de contrôle. À cet égard, on constate une nette tendance à recourir à un système d'évaluation à 360 degrés, suivant lequel l'évaluation des performances n'est pas seulement conduite par les supérieurs, mais aussi par des collègues latéraux et/ou des subordonnés. La Norvège, par exemple, a mis en œuvre un système d'évaluation interactif, dans lequel le fonctionnaire doit évaluer ses propres performances, mais aussi celles de son responsable, avant l'entretien d'évaluation⁷. Deux tiers des pays membres de

l'OCDE ont initié des systèmes d'évaluation à 360 degrés, le plus souvent par le biais d'expériences pilotes (résultats de l'enquête sur la gestion des ressources humaines, 2003). Parmi ces pays figurent l'Allemagne⁸, l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Corée, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Cette énumération recoupe en partie la liste des pays qui ont introduit la RLP.

3. Rémunération liée à la performances: forme et montant des paiements

Lorsqu'il existe un lien entre l'évaluation de la performance et la rémunération, celui-ci est très variable d'un pays à l'autre, certains pays établissant un lien formel et très précis entre l'évaluation et la rémunération, contrairement à d'autres. Il existe différentes façons de déterminer le montant des paiements liés à la performance. Le premier consiste simplement à établir une échelle des gratifications fondée sur la notation des performances. La seconde repose sur l'utilisation d'une formule de matrice suivant laquelle le montant de la rémunération liée à la performance dépend à la fois de la notation de la performance d'un agent et de sa position dans l'échelle de traitement. Les montants accordés peuvent être une somme fixe ou bien calculée en pourcentage du salaire de base.

3.1. Formes de rétribution : augmentations au mérite ou primes?

Une des principales questions qui se pose lors de la conception des mécanismes de rétribution des performances est de savoir si les versements se feront sous la forme d'augmentations au mérite (qui s'ajoutent au salaire de base du bénéficiaire pour en constituer une part permanente) ou de primes forfaitaires (versements exceptionnels qui ne s'intègrent pas à la rémunération de base et ne sont reconduits, à chaque évaluation, que si l'agent voit de nouveau son mérite reconnu). Ces deux formes de rétribution des performances peuvent être exprimées soit en termes absolus, soit en pourcentage de la rémunération de base, et elles peuvent être accordées indépendamment du niveau salarial.

Les augmentations au mérite sont généralement caractéristiques des systèmes fondés sur le poste, mais les systèmes de pure augmentation au mérite sont rares. Les systèmes basés sur des primes uniquement sont plus nombreux. C'est le cas de la France, de l'Espagne, des États-Unis et de l'Italie (pour la haute fonction publique). Beaucoup de pays membres de l'OCDE utilisent un système combinant les augmentations au mérite et le versement de primes. C'est le cas de l'Allemagne, du Canada, de la Corée, de la Finlande, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse. La Corée applique un système d'augmentation au mérite à ses hauts fonctionnaires et un système de primes d'un montant forfaitaire pour les autres catégories de fonctionnaires.

Les primes présentent plusieurs avantages par rapport aux augmentations au mérite. Elles font mieux ressortir le lien entre la gratification et la performance. Parce qu'elles ne sont généralement pas intégrées au salaire de base, les primes n'augmentent pas les coûts salariaux fixes, notamment les pensions. Enfin, dans la mesure où elles constituent des coûts variables, leur gestion est plus souple.

À l'inverse, les augmentations au mérite présentent l'avantage d'être intégrées au salaire de base et d'être à ce titre plus motivantes sur le long terme. De nombreux problèmes sont toutefois associés à cette forme de rétribution, notamment le manque de souplesse de sa gestion, son coût plus important à long terme, la lenteur de la progression qu'elle suscite sur l'échelle salariale et le manque d'incitation qu'elle représente pour ceux qui se trouvent au sommet de l'échelle de rémunération.

Au cours des dernières années, plusieurs pays ont développé l'usage des primes non consolidées au détriment des augmentations au mérite. L'Allemagne, la Finlande et le Royaume-Uni ont mentionné une plus forte incidence positive des primes par rapport aux augmentations au mérite.

Le tableau 2.4 résume les avantages et les inconvénients propres aux différentes formes de rétribution.

3.2. La part de la RLP dans le salaire reste faible dans la plupart des pays membres de l'OCDE

Le montant des paiements liés à la performance est très variable d'un pays membre de l'OCDE à l'autre. En général, ils représentent un pourcentage modeste du salaire de base, surtout pour les fonctionnaires non cadres. Les augmentations au mérite ont tendance à être inférieures aux primes, elles se situent souvent en dessous d'un maximum de 5 % du salaire de base.

Les augmentations au mérite vont d'un maximum de 3 % du salaire aux États-Unis à un maximum de 50 % pour les agents les plus performants en Finlande. Les primes, qui tendent à compléter ou à remplacer les augmentations au mérite, sont en général supérieures, du fait de leur effet moindre sur la masse salariale à long terme. Le montant maximum des primes peut atteindre 40-50 % du salaire de base dans certains cas. Cependant, dans l'ensemble, les gratifications liées à la performance sont modestes : en général, le montant maximum de la rémunération liée à la performance représente moins de 10 % du salaire de base des fonctionnaires non cadres. Pour les cadres, ce montant est plus important et représente en moyenne 20 % de leur salaire de base.

L'existence d'un financement spécial pour la RLP joue un rôle important dans la gestion du système. Les résultats de l'enquête sur la gestion des ressources humaines indiquent que dans de nombreux pays, comme l'Australie, le Danemark, les États-Unis et la Hongrie, aucun fonds particulier n'est disponible en la matière. En lieu et place, toutes les hausses de rémunération doivent être

Tableau 2.4. **Avantages et inconvénients des différentes formes de rémunération liée aux performances**

	Avantages	Inconvénients
Augmentations au mérite	<ul style="list-style-type: none"> • Incitations de long terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendent à se muer en annuités automatiques • Moins visibles que les primes • Plus onéreuses sur le long terme (incidence à long terme sur la masse salariale et les pensions)
Primes	<ul style="list-style-type: none"> • Plus nettement liées aux performances, plus visibles • Plus souples et facilement gérables • Moins onéreuses, ne pèsent pas sur les coûts salariaux fixes (pensions) • Ne tendent pas à se muer en annuités automatiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Incitatives à court terme • Non incluses au salaire de base : moins motivantes sur le long terme
Montant élevé de rétribution des performances	<ul style="list-style-type: none"> • Incidence positive et immédiate sur la motivation 	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution plus limitée de récompenses : risque de démotiver la majorité qui ne reçoit aucune gratification • Risque d'attribution au détriment de la rémunération de base. • Problèmes liés à l'équité procédurale de l'évaluation
Faible montant de rétribution des performances	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de récompenser une plus grande partie du personnel • Possibilité d'association avec des changements organisationnels ou managériaux plus importants 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidence sur la motivation limitée • Manque de discrimination entre les performances des différents membres du personnel
Quotas	<ul style="list-style-type: none"> • Système clair pour différencier les performances : facilite le contrôle budgétaire du mécanisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Moyen artificiel de différencier les performances : risques d'ébranler la crédibilité et l'incidence du mécanisme de RLP dans son ensemble • Démotivant pour la majorité du personnel qui n'est pas récompensée

financées par le budget interne des ministères. Le Canada, la Corée, l'Espagne, la Finlande et l'Irlande, qui ont dégagé des budgets spécifiques destinés à financer la politique de RLP, font plutôt figure d'exceptions.

Le tableau 2.5 fournit des indications concernant le montant maximal de la rémunération liée à la performance dans différents pays membres de l'OCDE.

4. Conclusions

Les politiques de RLP ont été étendues à toutes les catégories de personnel au cours de la dernière décennie. Elles ont eu tendance à adopter une perspective plus collective, moins centrée sur l'individu, mais plus sur l'équipe, l'unité ou l'organisation.

Les dispositifs de RLP existant de longue date ont évolué vers des politiques plus décentralisées, conçues au niveau du ministère/département et permettant une certaine flexibilité dans la mise en œuvre locale, plutôt qu'une politique globale couvrant l'ensemble de l'administration centrale.

Tableau 2.5. **Nature et plafond des RLP individuelles**

	Augmentations au mérite	Primes
Australie		<ul style="list-style-type: none"> Les directeurs (<i>departmental secretaries</i>) des différentes agences sont éligibles aux primes de performance annuelles.
Canada	<ul style="list-style-type: none"> Progression de 5 % par an, pendant au maximum trois ans. 	<ul style="list-style-type: none"> 10-25 % de primes forfaitaires.
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> Décidées à l'échelon local par les institutions ou les agences. 	<ul style="list-style-type: none"> Non déterminées au niveau central.
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> Le montant maximum de l'augmentation au mérite (pour performance exceptionnelle) a été fixé entre 25-50 % du salaire de base. Le montant moyen de la rémunération liée à la performance individuelle par rapport au salaire total varie entre 13-20 % et le montant maximum, entre 30-50 %. 	<ul style="list-style-type: none"> Les primes comprennent les gratifications liées aux résultats (GLR) accordées à une équipe. Le montant moyen des GLR a représenté 1.7 % de la rémunération individuelle totale en 2002. L'échelle a été comprise entre 1-8.3 % selon les organismes.
France		<ul style="list-style-type: none"> Les indemnités (c'est-à-dire les primes exceptionnelles) représentent environ 17 % de la rémunération des fonctionnaires, mais ce chiffre est très variable selon le ministère, le secteur et le niveau de compétence du personnel. Les hauts fonctionnaires reçoivent des primes plus importantes que les autres catégories de personnel (elles représentent environ 40 % de leur rémunération). Les indemnités ne sont pas incluses dans le salaire de base. En 2004, la France a commencé à expérimenter la RLP pour les hauts fonctionnaires (au niveau des directeurs) dans six ministères pilotes (ministères des Finances, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture et de la Fonction publique). La RLP prendra la forme de primes pouvant représenter jusqu'à 20 % du salaire de base.
Hongrie	<ul style="list-style-type: none"> Augmentations au mérite de +/- 20 % du salaire au maximum. 	
Irlande		<ul style="list-style-type: none"> Primes au niveau des directeurs (<i>assistant secretaries</i>) de 20 % maximum du salaire. L'ensemble des récompenses liées à la performance attribuées aux directeurs représente 10 % de la masse salariale pour ce grade par service; autrement dit, la limitation des dépenses s'applique à tous les secrétaires adjoints, tous départements confondus et non par département.
Italie		<ul style="list-style-type: none"> Primes pour les hauts fonctionnaires. La rémunération annuelle liée à la performance ne peut être inférieure à 20 % de la valeur annuelle du traitement correspondant à un poste donné, dans les limites des ressources disponibles.

Tableau 2.5. **Nature et plafond des RLP individuelles** (suite)

	Augmentations au mérite	Primes
Corée	<ul style="list-style-type: none"> Les augmentations au mérite sont ajoutées au salaire annuel des hauts fonctionnaires et liées à la notation de sa performance. Elles représentent jusqu'à 7 % du montant type de la gratification liée à la performance (soit l'équivalent de près de la moitié d'un salaire annuel) pour les agents aux performances exceptionnelles. 	<ul style="list-style-type: none"> Des primes sont accordées aux fonctionnaires chaque année et conçues pour les agents de rang intermédiaire et subalterne. Leur montant forfaitaire varie et représente entre 40-100 % du salaire de base annuel. Des primes liées à la performance peuvent être accordées de diverses façons: à titre individuel, au niveau d'un service et en combinant les deux formules.
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> Les membres du personnel dont les performances ne sont pas satisfaisantes ne bénéficieront d'aucune augmentation annuelle de salaire. Ceux dont les performances sont jugées plus que satisfaisantes peuvent se voir accorder une augmentation au mérite. Un agent qui a atteint le sommet de son barème actuel et dont les performances sont excellentes peut recevoir en récompense un traitement du barème supérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> Prime de fin d'année (exceptionnelle). Il est impossible d'en préciser l'éventail, car ce type de rétribution n'est ni réglementé, ni plafonné. La récompense moyenne en 2000 s'élevait à € 1 120.60.
Nouvelle-Zélande	<ul style="list-style-type: none"> Augmentations au mérite (décidées par chaque département dans les limites de l'échelle de rétribution fixée dans les accords volontaires). 	<ul style="list-style-type: none"> Primes (décidées par chaque département).
République slovaque		<ul style="list-style-type: none"> Prime personnelle versée pour résultats extraordinaires en supplément de la rémunération – de 30-70 % du salaire tarifaire de la catégorie salariale la plus élevée de la classe de salaire du salaire tarifaire de l'agent public.
Espagne		<ul style="list-style-type: none"> Prime de productivité à titre individuel ou par équipe. En 2000, cette prime a représenté environ 9.7 % de la rémunération totale du personnel. Dans les services de la sécurité sociale espagnole, la prime de productivité représente en moyenne 22.1 % du salaire.

Tableau 2.5. **Nature et plafond des RLP individuelles** (suite)

	Augmentations au mérite	Primes
Suède	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre des barèmes de salaires individuels, chaque fonctionnaire bénéficie de l'augmentation générale des salaires mais sans garantie d'une augmentation au mérite. Chaque agent se situe dans une fourchette des salaires et la progression dans cette fourchette est fonction de l'évaluation de la performance. • Chaque agent discute de son augmentation de salaire et de sa performance avec son supérieur immédiat et en général, après des négociations locales, il obtient une augmentation annuelle sur la base de l'évaluation de sa performance et de sa contribution de l'année précédente. Les négociations locales peuvent aboutir à l'établissement de cadres pour des groupes, des professions ou des services, etc., mais ce n'est pas une obligation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moins de 10 % des organismes accordent des primes, et quand c'est le cas, l'octroi de primes est plus directement lié à des gains d'efficacité ou à des économies.
Suisse	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentations au mérite : de 4.1-6 % pour les performances exceptionnelles (classées A++). • Augmentation de 3 % si les performances réalisées ont été jugées bonnes (A) à l'issue de l'évaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primes : peuvent atteindre 12 % du salaire en cas de performances d'une qualité exceptionnelle. • Si les performances sont mauvaises, aucune prime n'est accordée et, après deux ans, le salaire est réduit à 94 % de son niveau antérieur.
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentations au mérite. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primes non consolidées. Elles sont utilisées aujourd'hui comme l'un des principaux vecteurs de rémunération liée aux performances à l'intention des membres du personnel réalisant des performances plus que satisfaisantes. • Les niveaux de primes varient selon les organismes et peuvent être considérables dans certaines, bien moindres dans d'autres.
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre du barème général des salaires, un organisme peut faire passer un agent dont la performance est exceptionnelle à l'échelon supérieur de son grade (ce qui représente une augmentation d'environ 3 %). • Les augmentations au mérite sont fondées sur la notation annuelle de la performance du directeur et de la position actuelle de l'intéressé dans la fourchette de salaires. Une augmentation au mérite complète équivaut approximativement à 3 % du salaire moyen correspondant à ce grade. • Les directeurs dont la performance est jugée « inacceptable » ne bénéficient pas de l'augmentation générale des salaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un organisme peut accorder une prime pour une performance supérieure à la moyenne. Ces primes représentent généralement 1-2 % du salaire. • Le financement aussi bien des augmentations liées à des gains d'efficacité que des primes est assuré par le budget ordinaire prévu pour les salaires et les dépenses. Ce système est appliqué à environ 1 000 000 fonctionnaires. • Des primes représentant jusqu'à 10 % de leur salaire de base peut également être accordée aux directeurs. En cas de performance exceptionnelle, un chef de service peut accorder à un agent une prime plus importante qui ne peut cependant représenter plus de son salaire de base.

On note dans l'ensemble une diversité accrue des critères sur lesquels s'appuie l'évaluation des performances. Si le schéma traditionnel reste en place – les systèmes fondés sur la carrière se concentrent plus sur les moyens, ceux basés sur le poste se fondent plus sur les résultats, tous deux tendent à converger en termes d'attention accordée aux résultats et aux compétences, mais aussi aux qualités relationnelles en général.

Les systèmes de notation des performances sont moins formalisés et détaillés qu'il y a 10 ans. Ils s'appuient davantage sur un dialogue avec les responsables opérationnels que sur des indicateurs rigoureusement quantifiables, difficiles à identifier. Ils s'efforcent également de distinguer seulement les performances exceptionnelles plutôt que différents niveaux de performance. Les systèmes de notation par quotas, autre type d'instrument utilisé dans le même but, s'étendent dans l'administration des pays membres de l'OCDE.

Le montant des rémunérations liées aux performances est très variable, mais au total, il représente moins de 10 % du salaire de base des agents. Pour les cadres, il est plus important et peut atteindre 20 % du salaire de base. Les primes ont tendance à compléter et même à remplacer les augmentations au mérite.

Notes

1. Locke, Edwin A. et Gary P. Latham (2002), « Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A 35-year Odyssey ». *American Psychologist*, 57:9, septembre, pp. 705-717.
2. Pour la définition de « résultats », voir le glossaire.
3. Pour la définition de « moyens », voir le glossaire.
4. En Allemagne, la limite de 15 % du personnel qui peuvent recevoir des gratifications à la performance est considérée comme démotivante.
5. Aux États-Unis, 1 % seulement des fonctionnaires de carrière du SES peuvent recevoir chaque année une récompense de « cadre distingué » ; 5 % d'entre eux au maximum peuvent bénéficier d'une gratification en tant que « cadre émérite ».
6. Les chiffres étaient, pour 2002 : un maximum de 5 % du personnel éligible à la note A++ ; 25 % maximum à la note A+ ; 65-75 % à la note A ; 5-15 % à la note B et 3 % maximum à la note C.
7. L'agent est censé évaluer ses propres performances et celles de son supérieur de plusieurs manières. On met généralement à sa disposition deux formulaires, l'un destiné à son auto-évaluation, l'autre à l'évaluation de son supérieur hiérarchique.
8. Au ministère fédéral de l'Intérieur.

PARTIE I
Chapitre 3

**Mise en œuvre et impact de la RLP :
enseignements à tirer**

Ce chapitre étudie les enseignements qu'il est possible de tirer de la mise en œuvre des dispositifs de rémunération liée à la performance. Il énonce des recommandations destinées à améliorer la conception et la mise en œuvre de ces dispositifs. Il évalue également l'impact de la RLP et conclut que l'aspect financier de cette politique n'a pas eu l'effet incitatif escompté. Cependant, la RLP a constitué un levier efficace de changements sur le lieu de travail en modifiant les attitudes et l'organisation du travail. Ce chapitre relève enfin que les recherches sur l'impact des systèmes collectifs de rémunération liée à la performance se révèlent positives.

1. Introduction

Peu d'organisations ont réalisé une évaluation rigoureuse de l'impact des politiques de RLP, non seulement parce qu'il est difficile de mesurer les performances dans le secteur public, mais aussi peut-être parce que des résultats négatifs pourraient compromettre la position du management dans les négociations salariales. Même dans le secteur privé, où il est plus facile de mener une évaluation quantitative des performances, il existe peu d'études sur l'effet des politiques de RLP. Il est donc très difficile d'étudier l'impact de la RLP. Ce chapitre analyse les enseignements à tirer de la mise en œuvre de la RLP, en se fondant sur les rapports nationaux et les conclusions des travaux menés sur le sujet à la *London School of Economics*.

2. La mise en œuvre de la RLP : enseignements à tirer

2.1. Vers de meilleures conceptions des systèmes de RLP

Il est fortement recommandé d'associer le personnel dès les premières étapes de la conception des dispositifs de RLP. Lorsque le système est conçu du sommet vers la base et se fonde sur les seules informations procurées par les dirigeants, des informations primordiales fournies par les agents sur leur travail ne sont alors pas prises en compte dans la préparation d'un système de RLP. Cette approche peut nuire au fonctionnement d'une politique de RLP et entraîner une forte résistance du personnel. La théorie de l'équité procédurale laisse à penser que le personnel est plus à même d'accepter les changements, même défavorables, s'il a le sentiment qu'il a pu se faire entendre et que son point de vue a été pris en compte.

Il est important de fonder la conception d'un système au moins en partie sur la fixation d'objectifs plutôt que sur les critères types relatif au poste. La fixation

d'objectifs implique un dialogue entre les responsables opérationnels et les agents, ainsi qu'une plus grande participation du personnel à la gestion. C'est cet aspect qui est crucial dans la RLP, et qui peut contribuer à des changements organisationnels et de management plus larges, qui peuvent déboucher sur une amélioration de la performance, comme on l'explique par la suite.

Il est préférable de mettre en place un cadre simple d'évaluation des performances, ne comportant pas de différences détaillées entre les notations moyennes¹. Les systèmes de notation détaillés et formalisés, tout rassurants qu'ils soient pour les dirigeants, constituent un obstacle au bon fonctionnement du dispositif. L'absence de distinction dans la notation entre les performances exceptionnelles et moyennes a été signalée comme l'une des principales lacunes des systèmes de RLP utilisés dans les années 80. Dans la plupart de ces systèmes, plus de 95 % des cadres bénéficiaient d'une note équivalant à « très satisfaisant ou mieux » (OCDE, 1993). Aux États-Unis, des enquêtes menées dans les années 90 ont montré que la notation à cinq niveaux utilisée était trop rigide, complexe et démotivante et que « l'amélioration des performances n'entraînait pas d'augmentation de la rémunération des agents les plus performants, qui percevaient les mêmes gratifications que les agents de niveau « moyen », du fait qu'ils étaient regroupés dans la même catégorie.

Deux raisons principales vont à l'encontre d'échelles de notations trop détaillées. En premier lieu, une liste des critères de performance ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des facteurs susceptibles d'influencer les performances et peut pousser les agents à ne considérer qu'une palette limitée de critères considérés comme « valables ». En outre, il est beaucoup plus simple d'évaluer la performance aux niveaux extrêmes (excellente ou insuffisante) que celle d'agents réalisant un travail satisfaisant, et ce quelle que soit la complexité des critères utilisés. Il est apparu que l'emploi de critères trop détaillés conduisait à mettre l'accent sur le processus en lui-même et non sur sa finalité. Il convient de distinguer en priorité les performances « normales » d'une part, et celles qui sont très bonnes ou très mauvaises d'autre part.

Compte tenu des limitations des systèmes de notation très détaillés, on a observé une évolution dans le sens de critères plus flexibles et moins détaillés. Une autre réponse au problème posé par la difficulté de distinguer les performances a été l'utilisation accrue des quotas. Ceux-ci offrent l'avantage de mettre l'accent sur les agents performants et de faciliter le contrôle budgétaire du dispositif de RLP. Le fait d'introduire des quotas revient à reconnaître qu'il est difficile de différencier les performances individuelles, et il constitue un moyen d'insister pour que cette différenciation soit faite.

Toutefois, les quotas introduisent une certaine rigidité dans des systèmes qui s'efforcent de se soustraire à cette contrainte, et ils peuvent remettre en question la crédibilité globale du système. Les agents les désapprouvent

fréquemment, voyant en eux des dispositifs qui limitent arbitrairement le classement des performances. Ainsi, l'Allemagne qui utilise des quotas tente dans sa réforme en cours des politiques de RLP de s'en éloigner. Le classement forcé ne facilite pas nécessairement les différences entre personnels. Certains managers en viennent à faire tourner les bons classements parmi leur personnel. En Suisse, l'application stricte de la « courbe de Gauss »² apparaît comme l'un des principaux problèmes rencontrés depuis la mise en œuvre de la RLP car elle met en place un système rigide au sein duquel les chefs de service doivent opérer une discrimination entre leurs agents, et cela même sur des groupes restreints de trois ou quatre personnes.

Il faut également prendre le soin de mettre en place des approches fondées sur les équipes ou les groupes, voire sur une combinaison d'approches individuelle et collective. Si le travail est plus collectif qu'individuel, l'adoption d'un système de RLP collective peut revêtir nombre d'avantages en incitant au travail d'équipe. Ces mécanismes permettent d'éviter le problème des comparaisons interpersonnelles que les cadres opérationnels trouvent difficiles à établir, et dont les conséquences leur semblent plus délicates encore à vivre au quotidien. Ils permettent en outre à la direction de moins se fier aux jugements subjectifs liés à l'évaluation des performances individuelles. Là où un dispositif de rémunération à la performance individualisé peut diviser et miner l'esprit d'équipe, la mise en place de récompenses collectives, ou d'une combinaison de collectif et d'individuel peut renforcer la cohésion et l'esprit d'équipe. Une telle tendance est actuellement de plus en plus courante, comme on l'a vu précédemment.

Le type d'incitation financière choisi influe également sur l'incidence des politiques de RLP. Une attention toute particulière doit être accordée aux augmentations au mérite, afin de s'assurer qu'elles ne deviennent pas des indemnités à caractère automatique. Cette distorsion potentielle a poussé un certain nombre de pays à préférer un système de primes à un système d'augmentation liée au mérite. Comme l'indique l'une des réponses du Danemark à l'enquête de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines, « les versements de primes ne devraient intervenir qu'en cas de résultats exceptionnels ou d'amélioration de ces résultats. Le risque inhérent à l'attribution automatique de primes pour des résultats normaux peut compromettre le projet de mise en place d'une rémunération liée à la performance ». Pour éviter ce risque, la politique de RLP doit être fondée sur la fixation d'objectifs plutôt que sur des critères types relatifs à un poste. En fait, la fixation d'objectifs clairs empêche une automatisation des indemnités liées aux performances.

Les conséquences de la RLP dépendent également, en moindre part, de la taille des incitations financières liées à la performance. Les enquêtes, notamment celles du Centre pour la performance économique (CEP), indiquent que pour de

nombreux agents, la rémunération liée à la performance ne suscite pas une réelle motivation (cette question est détaillée au chapitre 3) et ce en partie parce que les agents considèrent que les incitations financières ne sont pas suffisamment élevées. En revanche, les récompenses accordées aux hauts fonctionnaires tendent à être plus importantes, ce qui pourrait expliquer le plus large succès rencontré par la RLP chez eux. Deux réserves doivent néanmoins être émises concernant l'augmentation des gratifications liées aux performances. Tout d'abord, il est souvent plus facile d'identifier la contribution individuelle des cadres aux performances de leur unité que celle des fonctionnaires non cadres. D'autre part, l'augmentation des rétributions peut renforcer les tensions sur le lieu de travail liées au système de RLP.

Il n'existe pas de montant « idéal » pour une rémunération liée à la performance. La RLP doit continuer à ne représenter qu'un faible part du salaire étant donné que c'est le salaire de base qui a l'impact le plus important sur la motivation. La RLP ne doit pas être introduite au détriment du salaire de base. En revanche, les rémunérations liées aux performances ne doivent pas être trop faibles, et elles doivent être supérieures au taux d'inflation. Dans son rapport publié au Royaume-Uni pour le gouvernement, Makinson indique que le montant minimal des récompenses doit représenter un minimum de 5 % du traitement de base (Makinson, 2000). En tout état de cause, il est nécessaire de choisir entre l'attribution de montants plus élevés à un nombre plus restreint d'agents (option notamment retenue pour les infirmières américaines et les instituteurs britanniques) et le versement de récompenses plus modestes à un grand nombre d'agents. Chaque option de cette alternative présente des avantages et des inconvénients (voir chapitre 2, tableau 2.4). Néanmoins, il convient de noter que le choix de paiements plus limités à un grand nombre d'agents peut faciliter l'utilisation de la RLP comme levier de changements organisationnels ou de gestion, ce qui constitue le résultat le plus significatif de l'introduction de la RLP comme nous le verrons.

2.2. Mise en œuvre des politiques de RLP

Comme pour la conception des politiques de RLP, il est recommandé d'associer étroitement les syndicats et les organisations du personnel à la mise en œuvre de la RLP. Il est possible d'emporter l'adhésion du personnel par la consultation et une communication régulière sur le nouveau système de RLP. Les pays scandinaves qui ont introduit la RLP de manière progressive (par le biais d'accords collectifs) ont semblé satisfaits des effets de cette introduction graduelle.

Tous les dispositifs de RLP impliquent à la fois des « gagnants » et des « perdants » et le personnel le sait bien. Il est donc particulièrement important de bien préciser que seuls, quelques agents – les moins performants – seront affectés négativement par la nouvelle politique.

La politique budgétaire qui est rattachée à la RLP doit être définie avant la mise en place de la RLP. Son coût est en général sous-estimé ce qui rend difficile sa mise en œuvre. Aux États-Unis, par exemple, on estime que le manque de ressources financières est la raison pour laquelle la RLP est peu appliquée dans les faits : « les fonds nécessaires n'ont tout simplement pas été disponibles » (Risher, 2004). Si les dotations sont insuffisantes, le risque est de financer la RLP par des augmentations plus réduites du salaire de base – ce qui se traduit par une démotivation du personnel, qui se sent floué par la politique mise en place. Une politique de RLP a généralement un coût de mise en œuvre et d'administration élevé. Plusieurs évaluations – souvent informelles – réalisées dans différents ministères situent le coût moyen de la RLP entre 1-5 % du total de la masse salariale.

Il peut être exigé que la rémunération liée aux performances soit sans effets sur les coûts, par exemple en remplaçant les augmentations à l'ancienneté par celles liées aux performances, ou encore en diminuant les salaires des agents ayant les moins bonnes performances. C'est ainsi qu'en Suisse, un agent recevant la note B (répond en partie aux besoins) voit son salaire réduit à 94 % du salaire-plafond de sa catégorie après une période de deux ans.

Les coûts liés aux dispositifs de RLP peuvent être couverts, voire compensés, par les améliorations de la productivité, comme c'est le cas dans certaines branches d'activité du secteur privé. Néanmoins, la mesure de la productivité dans les services publics s'avère très difficile à mesurer. Un certain nombre de pays ont mené des expérimentations visant à partager avec les agents les bénéfices d'une meilleure productivité, les incitant par là même à améliorer leur efficacité. En Finlande, un tiers de toute amélioration des résultats doit obligatoirement faire l'objet de gratifications pour le personnel, et l'on parle à ce propos de « gratifications fondées sur les résultats ».

Il est également nécessaire de faire des provisions adaptées au coût significatif de gestion de la RLP. Le temps et le travail requis pour mettre en œuvre une rémunération à la performance est souvent sous-estimé. La planification, la mise en œuvre et l'opération de RLP requièrent un temps considérable, ne serait-ce qu'en évaluation des personnels et en formation des dirigeants. Une enquête sur les effets de la RLP, réalisée par le Danemark en 2001 indique que 56 % des représentants des syndicats et 70 % des dirigeants estiment que la conséquence la plus néfaste de la rémunération liée aux performances était que « l'administratif occup[ait] une place excessive »³. Le réexamen régulier des processus est également source de coûts additionnels non négligeables.

2.3. Politique de RLP et fixation des objectifs de performance

La fixation des objectifs de performance pour le personnel n'est pas une tâche aisée. Si ce processus n'est pas conduit de façon appropriée, les éventuels

Encadré 3.1. Effets négatifs de la RLP relevés dans l'enquête sur le Danemark (2001)

Au Danemark, l'autorité représentant l'État dans sa fonction d'employeur et la Confédération danoise des organisations d'agents publics ont réalisé en 2001 une évaluation des expériences concernant le nouveau système de rémunération. Cette enquête a été réalisée auprès de 111 organisations publiques.

D'après les résultats de l'enquête, pour 60 % des représentants des syndicats et 51 % des cadres dirigeants, les effets secondaires les plus négatifs de la RLP résident dans le fait qu'elle crée de l'incertitude chez les agents. Il convient également de noter que selon 28 % des représentants syndicaux, la RLP amène les chefs de service à douter de leur rôle (tandis que 16 % seulement des cadres opérationnels soulignent cette difficulté). Trente-neuf pourcent des cadres dirigeants et 23 % des représentants des syndicats estiment que la rémunération liée aux performances conduit à accorder plus d'importance aux résultats. Seuls 16 % des représentants syndicaux et 15 % des cadres de direction déclarent qu'elle améliore la satisfaction des agents. Enfin, 32 % des représentants syndicaux et 11 % des cadres dirigeants estiment qu'en réalité la RLP « diminue la satisfaction des agents ».

Source : Étude menée en 2001 par le ministère des Finances, la State's Employer Authority, et la Fédération danoise des organisations d'agents publics.

effets positifs de la politique de RLP sont condamnés. Les évaluations sur la RLP, notamment conduites au Royaume-Uni, indiquent que les principaux avantages de ces politiques tiennent à la façon dont la RLP permet aux dirigeants/managers de fixer des objectifs en accord avec le personnel et ensuite d'évaluer les performances par rapport à ces objectifs. Certaines des lacunes courantes du processus de fixation des objectifs sont décrites dans l'encadré 3.2.

Il est important de fixer clairement des objectifs au niveau de l'organisation dans son ensemble afin de pouvoir appliquer efficacement la RLP à tous les niveaux de l'organisation. La fixation des objectifs est facilitée en créant un effet de « cascade » dans l'organisation. Il est particulièrement important que les cadres intermédiaires, qui doivent appliquer un processus d'évaluation des performances à leur propre personnel, sachent clairement ce que l'on attend d'eux. Il leur est ainsi beaucoup plus facile de fixer des objectifs pour leur propre personnel et d'évaluer ses performances. En outre, les objectifs ont plus de chances d'être atteints lorsque l'encadrement intermédiaire dispose d'une certaine indépendance de façon à pouvoir adapter un système de RLP aux besoins locaux.

Encadré 3.2. **Lacunes fréquentes du processus de fixation d'objectifs**

- *Objectifs non axés sur des résultats* : tendance à se polariser sur des éléments qui peuvent être facilement spécifiés (moyens, processus).
- *Objectifs flous* : fixation d'objectifs complexes ou irréalistes.
- *Objectifs peu ambitieux* : pour être sûr de les atteindre, on fixe des objectifs trop modestes.
- « *Liste de contrôle* » : fixation d'un nombre excessif d'objectifs en négligeant l'essentiel.
- *Objectifs dépassés/pas mis à jour* : il faut concilier la stabilité et la nécessité d'actualiser les objectifs.
- *Prolifération d'objectifs* : tendance à ajouter continuellement de nouveaux objectifs et indicateurs. Cela peut tenir à l'absence d'une véritable stratégie au niveau des contrats de performance ou à une volonté d'utiliser un grand nombre d'objectifs pour compenser le mauvais fonctionnement du système d'incitations.
- *Surabondance d'informations* : absence d'instruments de mesure/de la capacité de traiter ou d'utiliser toutes les informations générées par les activités d'« évaluation des performances ».
- *Manque de suivi* : la mesure et l'évaluation des objectifs demandent un suivi régulier.
- *Gestion trop rigide* : des situations imprévisibles se produisent, dans lesquelles la fixation d'objectifs ne suffit pas à elle seule à obtenir la performance escomptée. Pour obtenir les résultats souhaités, le dialogue et la gestion continue des performances sont indispensables.
- *Mauvais fonctionnement de la coordination horizontale* : la fixation d'objectifs peut renforcer la coordination verticale, mais elle peut aussi dissuader les agents de participer à des travaux horizontaux.

La participation des agents à la définition de leurs propres objectifs est importante. Le personnel connaît généralement mieux les aspects techniques du travail que l'encadrement, qui s'intéresse davantage à la stratégie générale. Les uns comme les autres bénéficient de ce dialogue dynamique.

La probabilité de voir la RLP influencer sur le personnel est fortement corrélée à la qualité du processus d'évaluation, qui exerce une plus grande influence sur la motivation du personnel que les récompenses financières proposées. Le principal problème tient au faible pouvoir discriminant de la notation des performances relatives des agents, lié à la difficulté d'établir des distinctions entre les performances des agents lorsque les critères de performance sont

trop standardisés. En outre, les chefs de service hésitent souvent à opérer des discriminations entre leurs agents et sont soumis à la pression de leurs collaborateurs en faveur d'une plus grande indulgence. Pour atténuer ces problèmes, il est crucial de baser le processus d'évaluation des performances sur des objectifs individuels ou par équipes plutôt que sur les normes types relatives à un emploi donné ou sur des performances comparatives.

L'exécution efficace de l'évaluation des performances dépend principalement de cinq facteurs : la conception satisfaisante du processus d'évaluation, l'établissement adéquat des objectifs, la façon dont les récompenses sont liées à l'évaluation des performances (en fonction de la transparence du dispositif, des informations données en retour), la formation adéquate de l'encadrement, et le fait que l'évaluation doit être conduite par le supérieur hiérarchique immédiat de l'agent. Ces conditions facilitent le dialogue sur les performances entre les agents et leurs supérieurs.

2.4. Problèmes liés au contexte et à la gestion du processus d'évaluation des performances

Certaines conditions préalables doivent être remplies pour pouvoir créer une culture axée sur la performance et instituer la rémunération liée aux performances. Il s'agit de la transparence au sein de l'organisation, des mécanismes de promotion clairs et de la confiance dans le personnel de direction et l'encadrement. De plus, il est indispensable que la délégation de responsabilité soit suffisante en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, en particulier en ce qui concerne la gestion des politiques d'évaluation des performances du personnel.

Il est essentiel de suivre un processus bien défini d'évaluation des performances sur la base d'objectifs ou de critères précis de performance, avant d'établir un lien quelconque entre la performance et la rémunération.

Il est recommandé aux pays en transition et en développement de créer progressivement une culture de la performance en mettant l'accent en priorité sur des systèmes de promotion fondés sur la performance, et non pas des systèmes de RLP. Cela peut aider à inculquer dans la fonction publique une culture de la compétence et du mérite, ce qui est préférable à l'introduction d'éléments de rémunération liés à la performance.

2.5. Recommandations concernant la conception et la mise en œuvre de systèmes de RLP

Les recommandations suivantes sont formulées :

- Consulter les syndicats/associations du personnel à un stade précoce de la préparation de la politique de RLP et les faire participer à sa mise en œuvre sous tous ses aspects, afin que les objectifs et le mode de fonctionnement des systèmes de RLP soient bien intégrés par le personnel.

Encadré 3.3. Le cas de la France : conclusions de la Commission d'enquête sur le coût et l'efficacité des services publics (avril 2004)

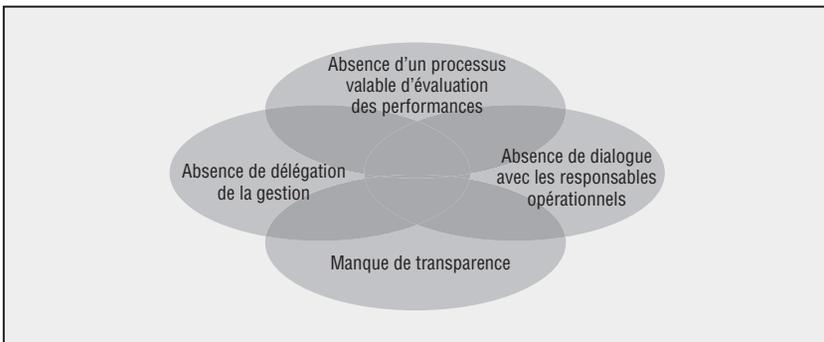
En avril 2004, la Commission d'enquête sur le coût et l'efficacité des Services publics – un organisme lié à la Cour des comptes et relevant du Cabinet du Premier ministre – a publié un rapport faisant le point de la politique de primes appliquée à la fonction publique et proposant des réformes précises visant à tenir davantage compte du mérite dans l'attribution des primes.

Ce rapport relève les lacunes du processus d'évaluation en France. Les ajustements effectués ne sont pas tous fondés sur un processus d'évaluation des objectifs. Les évaluations individuelles accompagnées d'entretiens annuels systématiques ne sont en aucune façon la règle. L'opacité du système de primes et le manque de rigueur dans les méthodes d'évaluation individuelle et collective du personnel (qui ne sont pas fondées sur des critères explicites), réduisent la légitimité des primes.

Le manque de transparence et la complexité du système de gestion des primes sont généralement critiqués car on y voit des obstacles à des ajustements véritablement fondés sur le mérite. Il est clair que les méthodes actuelles d'ajustement des primes ne sont pas élaborées dans un contexte propre à en faire un authentique instrument de gestion.

Le rapport recommande avant tout le renforcement de l'aspect « évaluation ». « Un système d'évaluation indiscutable est absolument indispensable pour faire accepter un ajustement quelconque de la [rémunération] ». Le rapport propose donc que la direction tout comme le personnel reçoivent une formation aux techniques d'évaluation. Il préconise également une plus grande transparence et un dialogue social accru sur la politique salariale. En outre, il recommande la poursuite de la réforme du système de primes dans son ensemble.

Figure 3.1. Quatre lacunes préjudiciables à un processus d'évaluation des performances efficace



Encadré 3.4. **Instauration de la rémunération liée aux performances dans les pays en développement**

Les pays en développement ou en transition peuvent être tentés de mettre en place des politiques de RLP dans l'idée d'accroître rapidement les performances de leur secteur public – ou de réduire le montant du traitement de base. Dans certains pays en transition, la RLP représente en effet une part considérable (parfois plus de 50 ou 60 %) du montant du salaire de base. Ces politiques sont contre-productives lorsqu'elles sont appliquées dans un cadre de gestion inadapté. Elles peuvent multiplier les problèmes de confiance et ouvrir la voie à la corruption et au clientélisme. La RLP peut également se heurter à une large désapprobation de la part des fonctionnaires et dissuader les individus performants d'entrer dans le secteur public. En outre, il est plus difficile de mettre en place des mécanismes d'« équité procédurale » dans un environnement qui laisse une large part aux nominations sur la base de critères politiques. Lorsque les mécanismes visant à garantir la justice de la procédure d'évaluation sont faibles, l'impact en termes de motivation de la rémunération à la performance l'est également.

- Mettre en place un cadre simple d'évaluation de la performance, sans différenciation détaillée entre les agents aux performances « moyennes ». L'objectif premier doit être de distinguer les très bonnes performances des mauvaises.
- La politique de RLP doit être fondée avant tout sur un processus fiable de fixation des objectifs. Un nombre limité d'objectifs, réalistes, sans être trop modestes, doit être fixé. Il convient d'articuler les objectifs individuels et organisationnels. La RLP doit être basée sur un cadre de gestion de la performance qui énonce clairement les objectifs fixés et les normes à appliquer, en utilisant des mesures à la fois qualitatives et quantitatives.
- Envisager l'introduction d'un système de RLP collectif ou par équipe ou combiner celui-ci à un système de RLP individuelle.
- Bien réfléchir à la fois au type de gratifications liées à la performance (augmentations au mérite ou primes) et à leur montant. Il est important de veiller à ce que les rémunérations liées à la performance ne deviennent pas automatiques.
- Définir la politique budgétaire avant l'introduction de la RLP et procéder à des estimations réalistes de ses coûts. Être prêt à consacrer suffisamment de moyens – à la fois financiers et en termes de temps consacré par l'encadrement – au bon fonctionnement système.

- Le processus d'évaluation de la performance est au cœur du système. Veiller attentivement à ce que ce processus soit transparent et axé sur le dialogue avec le personnel, en donnant à ce dernier des informations en retour claires ainsi que la possibilité de faire réexaminer ses résultats.
- Veiller à ce que les responsables opérationnels soient pleinement associés à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation du système de RLP et que l'évaluation de la performance soit effectuée par le niveau hiérarchique le plus proche. Les cadres opérationnels sont les acteurs responsables du système au quotidien, tandis que les services des ressources humaines en contrôlent le fonctionnement général. Il est également conseillé de refléter la façon dont est gérée la RLP dans l'évaluation de la performance des cadres de direction.
- L'évaluation des performances doit être fondée sur un dialogue entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques. Elle doit être transparente et faire appel à des mécanismes bien établis assurant l'équité de la procédure. Les informations en retour sur l'évaluation doivent être détaillées et expliquées clairement aux agents.

3. L'impact de la RLP : un encouragement au changement?

3.1. La RLP et son fonctionnement incitatif

Les éléments exposés ci-dessus décrivent les obstacles à un fonctionnement efficace des politiques de rémunération liée à la performance, qu'il est possible de surmonter en partie si l'administration consent à faire des efforts vigoureux. Néanmoins, certaines limites des systèmes de RLP touchent à la structure même de ces dispositifs et doivent être prises en compte pour éviter de surestimer l'effet de ces politiques.

La plupart des rapports nationaux ne mentionnent pas l'amélioration de la motivation des agents au nombre des réalisations positives de la RLP, bien qu'elle en ait été l'un de ses principaux objectifs. L'essentiel des recherches universitaires portant sur la RLP viennent corroborer cette constatation. En effet, presque toutes les recherches menées au Royaume-Uni s'appuyant sur le comportement des agents⁴ 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.

Les données fournies par le Centre pour la performance économique (CEP) sur la déception des agents britanniques vis-à-vis de la RLP laissent entrevoir le type de réponses collectées par les enquêtes. En 1998, le CEP a réalisé de vastes enquêtes sur la réaction du personnel aux mesures de RLP dans le service national de santé (*National Health Service*), les écoles secondaires et au Revenu intérieur (*Inland Revenue*) (Marsden 2000; Marsden 2004). De manière générale, le principe du lien à établir entre la rémunération et les performances était bien

accueilli, mais peu d'agents estimaient que les dispositifs de RLP existants les incitaient à travailler plus que ce qu'on attendait d'eux ou à prendre plus d'initiatives (32 % de ceux du *National Health Service*, 18 % des agents de l'*Inland Revenue* et 8 % du personnel scolaire considéraient la RLP comme une incitation à travailler davantage). Fait plus important encore, les agents considéraient les dispositifs de RLP existants comme une source de discordance pouvant desservir la coopération entre agents (pour 86 % des agents de l'*Inland Revenue*, 61 % de ceux du *National Health Service* et 58 % du personnel éducatif). Néanmoins, une part non négligeable des cadres opérationnels (52 % dans le *National Health Service*, 42 % à l'*Inland Revenue* et 28 % au Service de l'Emploi) indiquaient que la RLP avait conduit bon nombre d'agents à travailler davantage. Les responsables ont donc une conception de l'impact de la RLP sur la motivation moins négative que celle des fonctionnaires non cadres. Aux États-Unis, une enquête réalisée en 2002 par le Bureau de la gestion du personnel (*Office of Personnel Management*) a mis en évidence le mécontentement de nombreux fonctionnaires fédéraux vis-à-vis du système de primes en vigueur. Seuls 47 % d'entre eux estimaient alors que les récompenses étaient effectivement basées sur la qualité du travail fourni par les agents. Moins d'un tiers affirmaient que les gratifications offertes par leurs administrations constituaient une incitation pour eux à travailler davantage.

L'effet de la RLP sur la motivation des agents est donc relativement faible. Si la RLP motive une minorité des agents concernés, une vaste majorité d'entre eux ne la considèrent pas comme une mesure incitative. 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. Il semble que l'effet de motivation de la RLP ait été surestimé, et ses effets négatifs sous-estimés. Le rapport Makinson pour le Royaume-Uni montre que les dispositifs de RLP existants dans la fonction publique, fondés en majeure partie sur le principe de récompenses individuelles, n'ont pas réussi à susciter la motivation et ont déçu de nombreux agents (Makinson, 2000).

Comment expliquer cet effet limité de la RLP sur la motivation des agents? S'il est essentiel que les salaires de base correspondent au niveau du marché, les compléments salariaux apparaissent accessoires pour la motivation des agents publics. De nombreuses études et enquêtes auprès des fonctionnaires montrent que la nature des tâches et les perspectives d'évolution de carrière sont les éléments les mieux à même de motiver les salariés du secteur public. Dans une précédente étude, l'OCDE a établi que « la RLP occupait la dernière ou l'avant-dernière position des préférences en matière de caractéristiques du travail, notamment derrière un niveau de difficulté stimulant, le traitement de base, la sécurité de l'emploi, les opportunités de formation et d'évolution et la reconnaissance des travaux effectués » (OCDE, 1997). La rémunération liée à la performance n'étant qu'une mesure incitative secondaire, il est peu probable qu'elle puisse motiver une majorité substantielle des agents, et ce quelle que soit

Encadré 3.5. Impact de la RLP dans le secteur privé : exemple d'une enquête sur la RLP dans 5 000 organismes privés au Royaume-Uni

En février 1998, l'Institut du Personnel et du Développement (*Institute of Personnel and Development*, IPD) a publié les résultats d'une enquête sur la RLP portant sur 5 000 organismes du Royaume-Uni (« *Performance Pay Survey* », IPD, 1998). Les résultats avancent que l'une des principales raisons pour lesquelles des systèmes de RLP sont utilisés est qu'ils sont censés motiver le personnel, mais 21 % seulement des organismes couverts par l'enquête de l'IPD ont déclaré que ceux-ci avaient un effet positif sur les « éléments très performants », 4 % seulement estimant que cet effet positif se faisait sentir sur le personnel aux performances proches de la moyenne.

Néanmoins, les employeurs estiment dans leur majorité (74 %) que la RLP a bien un impact général sur la performance du personnel en l'encourageant à se concentrer sur les objectifs organisationnels. Une large proportion (69 %) estime également pouvoir transmettre un message plus clair sur l'importance de la performance au niveau de l'organisation dans son ensemble.

Source : Enquête de 1998 de l'*Institute of Personnel and Development* (IPD), www.eiro.eurofound.eu.int/.

la manière dont elle est conçue. Aussi les stratégies de gestion des performances qui se focalisent uniquement sur les incitations financières risquent de négliger les principaux facteurs de motivation, à savoir l'intérêt pour les tâches imparties et des perspectives d'évolution de carrière bien définies. Les incitations liées à la rémunération doivent être intégrées à une stratégie de gestion des performances beaucoup plus large.

3.2. La RLP et son rôle de catalyseur des changements organisationnels et de gestion

Si l'on observe l'incidence des politiques de RLP à plus grande échelle, au-delà de leur impact sur la motivation du personnel, on constate que si la RLP est utilisée dans un cadre de gestion adéquat, elle peut faire office de levier pour l'instauration de changements plus profonds en termes organisationnels et de gestion, au point de contribuer à renégocier le « contrat d'efforts », l'une des évolutions culturelles actuelles du monde du travail.

3.2.1. La RLP : une occasion d'introduire ou de renforcer une gestion axée sur des objectifs de performance

La rémunération à la performance incite l'administration à adopter une véritable approche de « gestion par objectifs », à l'échelon de l'individu ou de l'équipe. Bien entendu, une gestion par objectifs peut être utilisée sans lien

particulier avec la rémunération. Il semble néanmoins que ce lien constitue une incitation forte à l'adoption d'une démarche de définition d'objectifs (Marsden, 2004). Les données fournies par le CEP et les rapports nationaux tendent à prouver que les résultats de la RLP dans la définition d'objectifs sont positifs, pour les cadres comme pour les non cadres, en dehors même des effets de l'anticipation d'une augmentation de salaire sur la motivation.

L'expérience indique que l'adoption de processus d'évaluation basés sur les objectifs, fait évoluer les missions des cadres et des agents. La principale innovation est de tenir compte de la variabilité des charges de travail, et plutôt que de l'envisager comme une exigence venant s'ajouter à la charge de travail normale, à faire d'elle un élément central de la mission des agents. Auparavant, la performance était définie par une description de critères relatifs au poste statiques et standardisés, en particulier pour les postes autres que d'encadrement. Ces systèmes ignoraient la réalité même de nombreux emplois (par exemple une charge de travail excessive). La RLP basée sur une gestion par objectifs a eu pour principale fonction d'amener les cadres supérieurs, par le biais des évaluations et de la définition d'objectifs, à redéfinir les normes de performance en vigueur dans les organisations et de les utiliser efficacement, avec l'accord exprès ou tacite du plus grand nombre d'agents possible. Lorsque les dispositifs de RLP sont fortement orientés vers la définition d'objectifs, elle offre notamment aux responsables un cadre pour la *renégociation* des normes de performance avec les agents du secteur public, en vue de renégocier le « contrat d'efforts ».

La rémunération à la performance fournit aux cadres une incitation supplémentaire à pratiquer une gestion efficace, afin d'atteindre leur propres objectifs et de permettre à leur personnel d'atteindre les leurs. La RLP constitue un moyen indirect de responsabiliser les cadres. La définition et l'évaluation des objectifs donnent lieu à un contact en tête-à-tête entre les agents et leurs chefs de service, qui permet de débattre de la méthode de travail et de l'expliquer. Elle permet d'associer plus étroitement les agents aux problèmes de gestion. Ainsi, une remarque tirée du rapport national de la Suisse indique « finalement tant le personnel que l'encadrement sont confrontés aux tâches de la gestion ». Au niveau de l'individu ou de l'unité, la gestion axée sur la performance fonctionne convenablement lorsqu'elle est accompagnée d'une plus grande interaction entre l'encadrement et les membres du personnel, c'est-à-dire lorsque l'assouplissement des contrôles formels est remplacé par un contrôle informel.

Un autre aspect de l'évaluation des performances qui apparaît essentiel, c'est la possibilité qu'offre celle-ci de relier les objectifs stratégiques du ministère à ceux des agents individuels. Le fait d'étendre la fixation des objectifs à tous les niveaux d'une organisation permet de renforcer la gestion stratégique.

Encadré 3.6. Les effets de la rémunération liée aux performances : le cas du Bureau des statistiques finlandais (Statistics Finland)

L'une des principales conséquences du nouveau système de rémunération au Bureau des statistiques finlandais a été d'accroître l'importance du rôle des superviseurs. Lorsqu'il est correctement mis en œuvre, ce système est apparu comme un outil de gestion efficace et pouvant être utilisé pour orienter les opérations conformément aux objectifs définis.

Le passage au nouveau système de rémunération a entraîné la généralisation de l'évaluation des performances en amont. Les objectifs liés au poste et les performances individuelles ayant été choisis par le Bureau des statistiques finlandais comme critères de la modulation des rémunérations, la transition vers le nouveau système s'est effectuée en souplesse. Les évaluations des performances ont donné une forme concrète aux exigences axées sur les performances individuelles et ont servi de fondement aux programmes de développement individuels. Elles ont également permis de mettre en évidence des manquements dans le travail des superviseurs et ont permis d'améliorer leurs compétences managériales.

Le nouveau système de rémunération a mis en place une nouvelle approche des négociations salariales avec les syndicats. Au lieu de négocier les ajustements individuellement, les négociations portent désormais sur la définition de principes permettant de faire converger ces ajustements. Le nouveau système de rémunération a également accru la compétitivité du recrutement. Ainsi, entre décembre 1997 et décembre 2002, la rémunération moyenne au Bureau des statistiques finlandais a augmenté de 22.9 %. Dans le même temps, les salaires mensuels de l'administration centrale affichaient une progression moyenne de 19.9 %. Néanmoins, le renouvellement des effectifs et l'augmentation du nombre de personnes prises en charge par le nouveau système ont limité l'augmentation de la rémunération moyenne au Bureau des statistiques finlandais.

La RLP a également, entre autres effets concrets, celui de pouvoir clarifier la description des postes et des tâches. Comme l'indique la Hongrie, « à court terme nous considérons comme un résultat significatif le fait que des évolutions appréciables soient survenues dans le système de description des fonctions individuelles des fonctionnaires. Depuis l'introduction du système d'évaluation des performances, les descriptions de fonction reflétant les conditions surannées et confuses du passé ont été révisées par presque toutes les autorités administratives. Les descriptions de fonction ont été actualisées, rendues plus claires et plus transparentes par les autorités administratives, en facilitant la définition des devoirs et des pouvoirs au niveau individuel convenable ».

3.2.2. La RLP, levier d'une amélioration de l'organisation du travail

Outre son rôle de levier pour l'amélioration de la gestion, la RLP peut permettre d'instaurer des changements organisationnels de plus grande ampleur. C'est plus particulièrement le cas pour les organismes de prestation de services publics – notamment les impôts, la sécurité sociale ou les hôpitaux – dans lesquels on peut plus directement relier l'organisation du travail aux résultats ou aux exigences des citoyens que dans l'administration centrale.

La RLP peut faciliter des changements organisationnels en reliant les primes salariales aux nouveaux objectifs des agents et des services. La rémunération à la performance peut initier de nouvelles méthodes de travail, passant notamment d'une perspective de travail alignée sur les normes professionnelles à une démarche plus axée sur les besoins des citoyens. La rémunération à la performance n'est pas absolument nécessaire pour garantir ce résultat, mais la modification du système de rémunération peut donner à l'encadrement l'occasion de fournir les efforts nécessaires pour adopter de nouvelles méthodes de travail. Les changements organisationnels qui suivent ont ainsi été adoptés comme corollaires de la RLP.

La RLP peut être utilisée comme levier pour instaurer des méthodes de travail plus flexibles⁵. Ainsi, la direction de l'un des hôpitaux étudiés par le CEP souhaitait abandonner la prise en charge par une rémunération en heures supplémentaires des heures travaillées en plus des horaires normaux et le week-end. L'établissement recherchait un système plus flexible, davantage centré sur le patient et ménageant à la direction la possibilité de puiser dans les réserves de personnel en fonction des besoins en heures supplémentaires. En contrepartie, il récompensait les attitudes coopératives par une augmentation du salaire de base et une rémunération à la performance. La RLP permet de se centrer davantage sur les exigences des citoyens. Dans les services fiscaux britanniques par exemple, l'un des objectifs du dispositif de RLP instauré en 1993-94 consistait à abandonner la définition des performances en fonction d'un ensemble de normes établies, pour passer à des objectifs résultant d'un accord entre agents et chefs de service, qui permettaient d'être mieux adaptés aux différents besoins des services de l'administration fiscale.

Ces deux exemples illustrent, dans une certaine mesure, comment l'on peut travailler « plus intelligemment » et offrent l'avantage non négligeable de permettre un travail plus soutenu lorsque les besoins des patients ou des contribuables l'exigent. Ce faisant, les agents publics sont en revanche plus exposés aux aléas horaires que leur imposent les demandes des usagers; ils sont dès lors moins à même de contrôler leur rythme et leur mode de travail. Même si ces changements font l'objet d'accords avec les syndicats, l'encadrement doit toutefois s'assurer de leur bonne application dans les échelons subalternes.

La mise en place de la RLP peut permettre de promouvoir le travail d'équipe grâce à des primes collectives ou à l'attention accordée à la coopération dans l'appréciation des performances. Par exemple, l'idée d'inciter différentes professions de santé à travailler ensemble au sein d'« équipes de soins » a été encouragée par la direction des services de santé au Royaume-Uni, au moyen d'un travail d'équipe soutenu par une rémunération à la performance.

La RLP peut être l'occasion de réformer ou de renforcer les mesures concernant les technologies de l'information et des communications (TIC). Plusieurs pays ont indiqué que l'adoption de la RLP avait permis de replacer les TIC au centre des préoccupations des organisations. Cela correspond en quelque sorte à un marché : en échange de meilleurs outils de travail (de meilleures TIC), on introduit dans la rémunération une composante « performance ». En Espagne, l'instauration de la RLP à l'Institut National de la Sécurité Sociale s'est ainsi accompagnée d'un investissement substantiel dans les TIC.

La rétribution fondée sur les performances peut également être utilisée pour mettre l'accent sur les politiques de formation afin de mieux récompenser les efforts de développement du personnel. C'est notamment le cas dans les pays scandinaves puisque c'est l'un des objectifs clés visés par les systèmes de RLP dans ces pays. Dans une enquête réalisée en 2001 auprès des agents publics danois, 48 % des représentants syndicaux et 33 % des cadres ont déclaré que la RLP conférait aux agents davantage de responsabilité dans le développement de leurs propres compétences. En Hongrie, un large programme de formation continue a été lancé dans l'administration, comme corollaire de la RLP.

Encadré 3.7. **Les effets de la RLP : l'exemple de la Finlande**

Le nouveau système de rémunération (NPS) en Finlande a permis d'améliorer le processus global de gestion dans la fonction publique. Le message unanime de l'administration est que lorsque les processus de gestion sont en relation avec les incitations et sanctions liées à la rémunération, les possibilités de gestion et de direction efficaces sont améliorées. Les employeurs des différents organismes considèrent le nouveau système de rémunération, la RLP et les gratifications liées aux résultats comme de très bonnes incitations pour une gestion plus adéquate. L'adoption du NPS a également permis de mieux former les agents, et de les faire évoluer plus rapidement. En outre, selon les employeurs, le système de gratifications liées aux résultats a eu un effet bénéfique sur la collaboration au sein des équipes.

Source : Rapport national de la Finlande sur la RLP (OCDE, 2003).

3.2.3. RLP et recrutement

Il semble que la RLP puisse avoir un impact sur le recrutement, et encourager une attitude différente envers l'innovation et la prise de risques, en attirant des personnes qui estiment qu'elles obtiendront avec la RLP une meilleure rémunération dans un environnement salarial plus compétitif. Cet effet positif sur le recrutement a été signalé par le Danemark, la Finlande et la Suède en particulier. Au Danemark, pour 57 % des cadres de direction et 48 % des représentants syndicaux, la RLP offre de meilleures possibilités de recrutement.

En outre, au-delà de son effet positif sur le recrutement, la RLP peut permettre de retenir plus facilement le personnel hautement compétent, qui peut sinon être attiré par les salaires parfois plus compétitifs du secteur privé. Au Danemark, 54 % des cadres interrogés et 55 % des représentants syndicaux étaient de cet avis. Les recherches effectuées par le CEP font apparaître des expériences similaires concernant l'attraction et la rétention d'enseignants compétents en Angleterre et au pays de Galles.

3.3. Quid des systèmes de rémunération liée à la performance de l'équipe?

Les systèmes de rémunération en fonction des performances collectives ont été mis en œuvre trop récemment dans la plupart des pays (par exemple fin des années 90 – début des années 2000 pour la Finlande ou le Royaume-Uni), pour que l'on puisse évaluer leurs effets. Néanmoins, des études empiriques et une analyse préliminaire de la situation dans les pays membres de l'OCDE concernés attestent, dans une certaine mesure, des effets bénéfiques des récompenses par équipes (Drago et Garvey, 1998).

Ces effets positifs ont notamment été observés en Finlande, où les gratifications liées aux résultats (GLR) sont attribuées aux équipes et combinées avec une part de RLP individuelle. Dans son rapport national, la Finlande a indiqué que les employeurs considèrent que le système de GLR a eu un effet bénéfique sur la collaboration au sein des équipes. Selon ce rapport national, « un système de récompenses collectives constitue la méthode d'octroi de récompenses la plus efficace ». Ce système semble avoir un effet positif sur les performances : « une réalité statistique indirecte, mais néanmoins particulièrement significative, montre que la progression des gains provenant des salaires et traitements dans les organisations ayant adopté le nouveau système de rémunération aurait été légèrement supérieure à celle observée dans les autres organisations » (OCDE, 2003e, Finlande). En Espagne également, l'adoption par l'Institut national de la sécurité sociale d'une rémunération à la performance collective fournirait de très bons résultats.

Le Royaume-Uni a adopté une approche plus collective de la rémunération à la performance. Un rapport intérimaire de 2004⁶ a analysé les

Encadré 3.8. Effet du système collectif de RLP à l'Institut national de la sécurité sociale en Espagne

En 2000, la prime de rendement représentait 22.1 % du total des salaires des agents de la sécurité sociale espagnole. Les rémunérations à la performance sont réparties entre l'ensemble des agents d'un même bureau provincial en fonction des résultats globaux du bureau. Ce système – qui s'accompagne d'une attention particulière pour les TIC – semble avoir fortement amélioré les processus de gestion : la durée requise pour les formalités liées aux allocations de la sécurité sociale est ainsi passée de six mois à la fin des années 80 à moins de sept jours en 2000. Pour les pensions de retraite, cette durée est passée de 100 jours en moyenne en 1989 à 10 jours actuellement.

Le résultat le plus probant est la meilleure adéquation entre les objectifs des employés et ceux du bureau provincial. Le contrôle exercé par le responsable de chaque bureau provincial s'est également significativement amélioré.

La RLP a permis d'intensifier la collaboration interne au sein des équipes et des unités de gestion de l'INSS, puisque la performance est évaluée au niveau de chaque bureau provincial dans son ensemble.

résultats de la première année d'application d'un dispositif de primes par équipes au ministère britannique du Travail et des Pensions⁷. L'approche statistique étudie l'impact de ce dispositif en comparant les performances des services qui bénéficient d'un système de rémunération liée à la performance par équipes, avec celles des autres services, en faisant abstraction des facteurs susceptibles d'influencer la performance au-delà des effets du dispositif. Selon les résultats intermédiaires, le dispositif a eu un effet très positif sur l'embauche, avec une augmentation moyenne de 11.1 %; cet effet est plus modéré dans les services de taille plus élevée. En outre, l'analyse du comportement des équipes par rapport aux objectifs semble indiquer que celles-ci cherchent à les atteindre exactement. Ce rapport intérimaire fournit des résultats intéressants et probants, qui a encouragé le gouvernement à poursuivre la mise en place de systèmes collectifs de RLP.

4. Conclusion

L'introduction de la rémunération à la performance soulève de nombreuses difficultés en termes de conception et de mise en œuvre (notamment en termes de provisions budgétaires et de formation de l'encadrement). Les difficultés les plus importantes sont liées à la gestion du processus d'évaluation des performances.

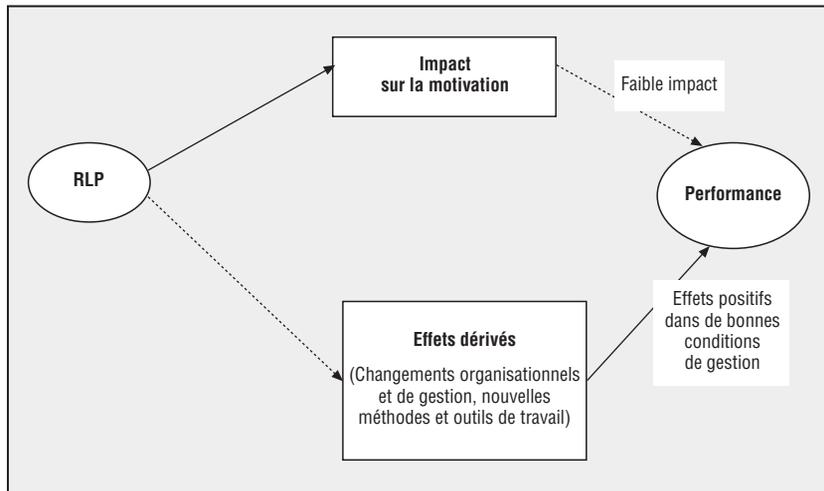
Des infrastructures inadaptées à la gestion des performances (comme l'absence de transparence, de confiance ou de délégation de la gestion) sont autant d'obstacles majeurs à l'adoption de la RLP.

L'impact de la RLP en tant qu'incitation financière pour la motivation des agents publics est limité. D'autres incitations telles que l'intérêt du contenu des tâches imparties, les perspectives de carrière et la possibilité d'avoir davantage de flexibilité dans l'organisation du travail ont un impact plus important sur la motivation. L'influence de la RLP sur la motivation individuelle ne doit donc pas être surestimée, ce qui a souvent été le cas.

Pendant, les processus accompagnant la RLP peuvent produire des résultats positifs, comme leviers pour améliorer la fixation d'objectifs, innover dans les processus de gestion et changer la culture organisationnelle. Ce sont ces processus dérivés de la RLP qui peuvent conduire – dans un cadre de gestion adapté – à une amélioration des performances. La fixation des objectifs doit être le cœur de toute politique de RLP.

Les résultats des premières évaluations indiquent en outre que les systèmes de rémunération liée aux performances collectives auraient, sur les agents, un effet positif plus marqué que la RLP individuelle.

Figure 3.2. **Impact global de la rémunération liée aux performances**



Recommandations

- **La conception de la RLP est un compromis** qui doit prendre en considération la culture propre à chaque organisation ou à chaque pays. Il n'existe pas de « meilleure » option. Pour concevoir le nouveau dispositif, la direction doit se demander ce qui semblera acceptable au plus grand nombre d'agents. Elle doit examiner la possibilité d'un système de RLP à l'échelle de l'équipe ou de l'unité, susceptible d'être mis en place plus en douceur et de produire de meilleurs résultats qu'une RLP strictement individuelle. L'équilibre entre la RLP individuelle et la RLP collective constitue un problème de conception majeur.
- **Le processus d'évaluation des performances est au cœur du système.** Il est recommandé de fonder l'évaluation des performances sur la fixation d'objectifs plutôt que sur des critères types relatifs à un emploi. Le système de notation de la performance ne doit pas être trop détaillé ni trop rigide. L'évaluation des performances doit servir de fondement à un dialogue soutenu tout au long de l'année entre l'encadrement et les agents. L'information en retour sur l'évaluation doit être rigoureusement expliquée et détaillée. La transparence de l'ensemble du processus est indispensable à sa réussite. Le succès de la RLP tient davantage à la justesse du processus d'évaluation des performances qu'au montant de la RLP et à la distribution des rémunérations.
- **Les difficultés de mise en œuvre doivent être anticipées.** Il convient de consulter le personnel et les syndicats avant la mise en œuvre de la RLP, mais aussi de préparer les cadres intermédiaires et les dirigeants, de prévoir clairement le budget, les coûts et les moyens de financement de 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.** Une certaine délégation dans la gestion des ressources humaines et des rémunérations est essentielle pour l'efficacité de la mise en œuvre de la RLP, compte tenu du lien étroit entre la définition des objectifs et la rémunération à la performance. Un lien étroit entre ces deux fonctions donne les meilleurs résultats, contrairement aux modèles plus traditionnels qui liaient les récompenses à des critères normalisés de performances. Il est plus aisé d'ajuster les objectifs des agents à ceux de leur organisation si la direction locale dispose d'un degré d'autonomie suffisant pour adapter les dispositifs à ses besoins.
- **Il convient de procéder régulièrement à des évaluations** et le système de la PRP doit être révisé de temps à autre.

Recommandations (suite)

- **La signification et l'impact de la RLP ne doivent pas être surestimés.** La RLP joue un rôle secondaire dans la motivation du personnel. Des critères comme l'intérêt des tâches imparties, les possibilités de promotion ou la flexibilité de l'organisation du travail priment sur la rémunération à la performance parmi les facteurs de motivation du personnel. Une véritable stratégie de gestion des performances doit adopter une approche large prenant en compte un ensemble de facteurs plutôt qu'une démarche restreinte se centrant sur l'élément rémunération pour récompenser les performances.
- **La RLP doit s'appliquer dans un environnement qui favorise des relations de travail fondées sur la confiance,** ce qui comprend un équilibre entre le formel et l'informel, la poursuite du dialogue, le partage des informations, la négociation, le respect mutuel et la transparence. Il apparaît également que l'adoption de la RLP requiert une culture de service public longue et bien établie, ainsi qu'un environnement politique stable.
- **La RLP doit avant tout être utilisée comme le déclencheur d'évolutions plus larges de la gestion ou de l'organisation** plutôt que comme un instrument de motivation du personnel. La rémunération liée aux performances doit être considérée essentiellement comme un instrument de gestion. Les objectifs de la RLP doivent être établis conformément à cette vocation.

Notes

1. Les critères de performance trop détaillés sont néfastes : trop ciblés sur des objectifs faciles à spécifier tels que les moyens ou les procédés, trop faciles à réaliser, ou trop complexes, ou trop nombreux et sans objet précis; par manque d'actualisation, ou se rajoutant à d'autres sur une base *ad hoc* mais sans considération de leur finalité, ou source d'une masse d'informations trop importante pour être exploitable. Tous ces éléments contribuent à la faillite d'un dispositif d'évaluation des performances.
2. Se référer à la section 2.3 du chapitre 2 pour la description de la courbe de Gauss.
3. Pour de plus amples informations sur cette enquête, se référer à l'étude de cas du Danemark en partie II de cet ouvrage.
4. La plupart des études portant sur la motivation ont été réalisées au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, aux États-Unis. Bien que de nombreuses recherches, comme le souligne Prendergast, indiquent que les mesures d'incitation peuvent favoriser une amélioration des performances des agents, beaucoup d'entre elles portent sur des groupes dont la production individuelle se détermine assez aisément, et avec des mesures objectives. Elles concernent par exemple les vendeurs rémunérés à la commission, les PDG ou les sportifs de haut niveau.
5. On trouve une bonne illustration de ce procédé dans un autre domaine : ainsi, en France, dans beaucoup de grandes entreprises, la réduction du temps de travail a servi de « carotte » pour engager des négociations portant sur de nouvelles pratiques de travail, plus souples et flexibles.

6. Au Royaume-Uni, sous les auspices du Trésor, du Service des douanes et des impôts indirects et du ministère du Travail et des Pensions, des recherches sont en cours sur l'impact le programme expérimental Makinson de primes fondées sur le travail d'équipe (Rapport Makinson, 2000) dans les principaux départements chargés de la prestation de services. Ces recherches devraient être terminées en avril 2005.
7. Se référer à l'étude de cas sur la rémunération liée à la performance du ministère britannique du Travail et des Pensions, en partie II du présent ouvrage.

Conclusion

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays membres de l'OCDE ont adopté des politiques de rémunération liée aux performances au sein de leur administration centrale. Il est probable qu'à moyen terme, presque tous les pays membres de l'OCDE suivront le mouvement à un degré ou à un autre.

L'extension continue de la RLP peut paraître paradoxale car les données disponibles indiquent que les effets incitatifs de ces systèmes sont faibles. L'introduction de ces systèmes est avant tout justifiée par des motivations politiques : il s'agit d'impulser un changement culturel dans l'administration, avec une gestion axée sur les résultats, et d'indiquer aux citoyens que les performances sont évaluées régulièrement dans l'administration.

L'impact de la RLP sur la motivation du personnel est limité et la RLP ne doit pas se substituer à une stratégie plus large de gestion des performances. Toutefois, dans des conditions de gestion appropriées, la RLP fondée sur la gestion par objectifs est une opportunité pour introduire des changements organisationnels et de gestion plus vastes, tels qu'une intensification du dialogue entre le personnel et la direction, une meilleure articulation entre objectifs individuels et organisationnels, une flexibilité accrue dans l'organisation du travail, et une amélioration du travail d'équipe. La RLP peut jouer un rôle moteur dans ces changements et permettre en même temps de renégocier les attitudes sur le lieu de travail, davantage axées sur les résultats, permettant ainsi une amélioration des performances individuelles et collectives. La rémunération liée à la performance doit être considérée avant tout comme un instrument de gestion permettant la mise en œuvre d'un processus effectif de gestion par objectifs et une meilleure articulation entre les objectifs individuels et organisationnels.

L'introduction d'un système de rémunération liée à la performance n'est pas facile car elle implique des changements profonds organisationnels et culturels. Toutefois, malgré les difficultés liées à la RLP, il ne faut pas surestimer les effets de la rémunération fondée sur l'ancienneté. Lorsqu'elle est instituée dans le contexte d'une gestion saine et transparente, et appliquée dans le cadre d'une politique globale de gestion des performances, la RLP a des chances de mieux servir la performance individuelle et collective que la rémunération fondée sur l'ancienneté.

Les recherches montrent également qu'au cours des dernières années, il y a eu un recours accru à des systèmes de RLP collectifs. Ceux-ci semblent constituer une alternative valable aux politiques de RLP individuelles car ils permettent de tirer parti de la motivation créée par le travail d'équipe. Il est nécessaire de mieux exploiter leur potentiel car les travaux réalisés, notamment au Royaume-Uni, indiquent qu'ils ont des effets positifs sur la performance, supérieurs à ceux de la RLP individuelle.

En bref, il est crucial de ne pas se polariser sur les aspects « incitation financière » de la RLP. Le potentiel des systèmes de RLP pour améliorer la performance du personnel dans l'administration centrale semble plutôt tenir au rôle de catalyseur qu'ils jouent pour apporter des changements de grande envergure au niveau de l'organisation et de la gestion, qui débouchent ensuite sur une amélioration de la performance individuelle et collective.

Bibliographie sélective

- Bettors, P. (1931), *The Personnel Classification Board: Its History, Activities and Organisation*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Cabinet Office (1999), « Performance Management: Civil Service Reform », rapport à la Meeting of Permanent Heads of Departments, Sunningdale, 30 septembre-1^{er} octobre, CABI 99-5195/9912/D4, ISBN 0-7115-0389-3, Cabinet Office, Londres.
- Carroll, M. (1993), « Performance-related Pay: A Comparative Study of the Inland Revenue and a High Street Bank », MSc dissertation, Faculty of Technology, UMIST, Manchester.
- Drago, Robert et Gerald T. Garvey (1998), « Incentives for Helping on the Job: Theory and Evidence », *Journal of Labor Economics*, vol. 16, n° 1.
- Guilhamon, J. (1988), « Les négociations salariales dans la fonction publique », rapport au ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, Paris.
- Heery, Edmund (1998), « A Return to Contract? Performance Related Pay in a Public Service », *Work, Employment and Society*, 12:1, pp. 73-95.
- IPD (Institute of Personnel and Development) (1998), Enquête, www.eiro.eurofound.eu.int/.
- IRS (Industrial Relations Services) (1999), *IRS Study for PCS on Performance Related Pay, Public and Commercial Services Union (PCS)*, Londres.
- Kahn, H. (1962), *Salaries in the Public Services in England and Wales*, Allen and Unwin, Londres.
- Kessler, Ian et John Purcell (1993), « Discussion Paper on Staff Pay Survey at Amersham International », mimeo, Templeton College, Oxford.
- Kleiner, Morris M. et Richard B. Freeman (1998), « The Last American Shoe Manufacturers: Changing the Method of Pay to Survive Foreign Competition », NBER Working Paper No. w6750.
- Lawler, E.E., III. (1971), *Pay and Organisational Effectiveness: A Psychological View*, McGraw-Hill, New York.
- Lazear, E.P. (1996), « Performance Pay and Productivity », NBER Working Paper No. 5672.
- Lazear, E.P. (1998), *Personnel Economics for Managers*, Wiley, New York.
- Lefebvre, Carlo et Giovanni Raspino (2002), « La valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni », *Il Sole 24 ore*.
- Locke, Edwin A. et Gary P. Latham (1990), *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.
- Locke, Edwin A. et Gary P. Latham (2002), « Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A Thirty-five Year Odyssey », *American Psychologist*, 57:9, pp. 705-717.

- Makinson, John (2000), « Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Networks », Public Services Productivity Panel, HM Treasury, Londres, www.hm-treasury.gov.uk./media/41E1F/240.pdf.
- Marsden, David (2003), « Renegotiating Performance: The Role of Performance Pay in Renegotiating the Effort Bargain », n° 578, Centre for Economic Performance Discussion Paper, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres.
- Marsden, David (2004), « The Role of Performance Related Pay in Renegotiating the “Effort Bargain”: The Case of the British Public Service », *Industrial and Labor Relations Review* 57, n° 3, pp. 350-370.
- Marsden, David et S. French (1998), « What a Performance: Performance-related Pay in the Public Services », *Centre for Economic Performance Special Report*, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres, www.cep.lse.ac.uk.
- Marsden, David, S. French et K. Kubo (2000), « Why Does Performance Pay Demotivate? Financial Incentives versus Performance Appraisal », DP476 (2000), Centre for Economic Performance Discussion Paper, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres.
- Marsden, David et R. Richardson (1992), « Motivation and Performance-Related Pay in the Public Sector: A Case Study of the Inland Revenue », Discussion Paper No. 75, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres.
- Marsden, David et R. Richardson (1994), « Performing for Pay? The Effects of “Merit Pay” on Motivation in a Public Sector », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 33, n° 2, pp. 243-261, www.cep.lse.ac.uk.
- Megaw, J. (Chair) (1982), *Inquiry into Civil Service Pay: Report*, Cmnd 8590, HMSO, Londres.
- Milkovich, George T. et Alexandra K. Wigdor (éd.) (1991), *Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay*, National Academy Press, Washington, D.C.
- Ministère des Finances du Danemark (2001), enquête réalisée par le ministère des Finances, la direction de l’emploi dans la fonction publique et la Fédération danoise des organisations de fonctionnaires, Copenhague.
- OCDE (1993), *Les traitements du privé pour le public. Rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public : Évaluation de ses effets*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), « Les contrats de performance : Leçons se dégageant des études de cas sur les contrats de performance » [PUMA/PAC(99)2].
- OCDE (2002a), « Enquête de l’OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines » [PUMA/HRM(2002)3/FINAL].
- OCDE (2002b), « Comment gérer la performance individuelle », Rapport national du Royaume-Uni [GOV/PUMA/HRM (2002)4].
- OCDE (2002c), « Résumé de l’analyse des données sur les principales tendances de l’emploi et des rémunérations dans le secteur public : Mise à jour 2002 » [PUMA/HRM(2002)7].
- OCDE (2002d), « Compte-rendu de la réunion de 2002 du Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines » [PUMA/HRM/M(2002)1].

- OCDE (2003a), « Gérer la haute fonction publique-La réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE » [GOV/PUMA (2003)17].
- OCDE (2003b), « La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public » [GOV/PUMA (2003)18].
- OCDE (2003c), *République tchèque : le service public et le cadre administratif, Évaluation de 2003*, SIGMA, disponible à www.sigmaweb.org/libass/asscz.htm.
- OCDE (2003d), « L'État performant – Réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits » [GOV/PUMA/SBO(2003)17].
- OCDE (2003e), *Rapports nationaux sur la rémunération liée à la performance (Allemagne, Chili, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Italie, Royaume-Uni, Suède et Suisse)*.
- OCDE (2004), « Évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE : Une analyse de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines » [GOV/PGC/HRM (2004)2].
- Prendergast, Canice (1999), « The Provision of Incentives within Firms », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 1 (mars), pp. 7-63.
- Royaume-Uni (2004), *Civil Senior Service, Guide to Performance Management and Reward in the SCS*, Londres (mars).
- Risher, Howard (2004), « Pay for Performance: A Guide for Federal Managers », IBM Center for the Business of Government, Washington, D.C.
- Sheehy, P. (1993), « Inquiry into Police Responsibilities and Rewards », Cm 2280, HMSO, Londres.
- Thompson, M. (1993), « Pay and Performance: The Employee Experience », IMS Report 218, Institute of Manpower Studies, Brighton.
- Vroom, Victor H. (1964), *Work and Motivation*, New York, Wiley.
- Wolf, A. (1994), « Measuring Competence: The Experience of the UK », *European Vocational Training Journal*, 1:94, pp. 29-35.

PARTIE II

Études de cas

<i>Chapitre 4. Études de cas par pays</i>	99
Rémunération liée aux performances au Canada	100
Politique de rémunération liée à la performance au Danemark	104
Politique de rémunération liée à la performance en Finlande	112
Politique de rémunération liée à la performance en France	122
Politique de rémunération liée à la performance en Allemagne	129
Politique de rémunération liée à la performance en Hongrie	136
Politique de rémunération liée à la performance en Italie	140
Politique de rémunération liée à la performance en Corée	147
Politique de rémunération liée à la performance en Nouvelle-Zélande	157
Politique de rémunération liée à la performance en Espagne	161
Politique de rémunération liée à la performance en Suède	165
Politique de rémunération liée à la performance en Suisse	172
Politique de rémunération liée à la performance au Royaume-Uni	179
Politique de rémunération liée à la performance au Chili	189
<i>Chapitre 5. Études de cas spécifiques</i>	197
La rémunération liée aux performances pour les enseignants anglais et gallois	198
Espagne – Institut national de la sécurité sociale (INSS)	207
Ministère de la Défense du Royaume-Uni	211
Ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni (DWP) :	
L'exemple d'une rémunération par équipe	214
L'exemple du service des impôts en Italie	224

PARTIE II
Chapitre 4

Études de cas par pays

Rémunération liée aux performances au Canada

1. Informations générales

- Un système d'augmentation de salaires fondé sur des évaluations officielles des performances et des compétences plutôt que sur une progression automatique a été institué pour la première fois en 1964. Ce système originel, appelé Barème de rémunération des cadres (1964-67) a été remplacé ensuite par le Régime d'administration des salaires de la catégorie de la gestion.
- En 1998, le Programme de gestion du rendement pour les cadres et un programme distinct pour les sous-ministres ont été mis en place pour faciliter le recrutement et la rétention des meilleurs éléments dans la fonction publique.
- Les objectifs de l'actuel Programme de gestion du rendement sont de :
 - ❖ favoriser l'excellence de la performance en reconnaissant et en récompensant les personnes qui ont atteint des résultats correspondant aux plans d'activités de l'organisation et aux objectifs gouvernementaux et qui ont démontré leur aptitude à diriger, leur attachement à des valeurs et leur sens de l'éthique; et
 - ❖ offrir un cadre permettant d'appliquer un système cohérent et équitable de gestion du rendement.
- L'échelle de rémunération comprend un taux minimum et un taux maximum de traitement, et la progression individuelle sur cette échelle prend la forme d'augmentations variables liées à l'évaluation du niveau de performance des intéressés. Ceux-ci peuvent également recevoir une somme forfaitaire variable qui est fonction de leur performance par rapport à des objectifs préétablis.
- La rémunération des cadres et des sous-ministres, notamment les sommes forfaitaires versées sont calculées sur la base des salaires offerts dans le secteur privé pour des postes comparables.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- Favoriser la performance, la responsabilisation et le leadership de la haute administration et s'assurer que la fonction publique offre un régime de rémunération favorisant le recrutement et la rétention du personnel.

3. Flexibilité et contrôle

- Le système est dans une large mesure normalisé.
- Le montant des augmentations au mérite et des primes est déterminé conformément à certaines directives.
- Les budgets sont limités à 7 % de la masse salariale destinée à la catégorie « direction de services ».
- Pour faire en sorte que le programme fasse une nette distinction entre les niveaux de performance et que les rémunérations aient un sens, des directives recommandent que 20 % des effectifs au maximum soient considérés comme ayant dépassé leurs objectifs et au moins 5 % comme ne les ayant pas atteints.
- Un comité d'examen doit être mis en place dans chaque département et ceux-ci ne peuvent être autorisés par un organisme central à effectuer des paiements que lorsqu'il a été formellement établi que tous les objectifs des programmes ont été réalisés.

4. Champ d'application de la RLP

- Le système de rémunération lié à la performance s'applique aux sous-ministres, aux cadres et aux hauts fonctionnaires non couverts par les conventions collectives en vigueur dans l'administration fédérale, ainsi qu'aux chefs d'organismes et aux hauts fonctionnaires de sociétés d'État qui sont nommés par le gouvernement canadien.

5. Principes généraux de la politique RLP

- La performance des directeurs est mesurée par rapport à des buts et objectifs préétablis qui sont fixés et évalués chaque année.
- Les fonctionnaires sont tenus de prendre des engagements durables par rapport à leurs responsabilités courantes. Ils doivent en outre prendre des engagements fondamentaux par rapport aux domaines d'intervention prioritaires découlant des plans d'activités du département et des objectifs des pouvoirs publics.
- Le programme prévoit une progression sur l'échelle de 5 % par an, le taux maximum prévu pour le poste en question pouvant être atteint en trois ans environ si les engagements de l'intéressé ont bien été respectés.

- De plus, les fonctionnaires peuvent recevoir une somme forfaitaire annuelle non renouvelable s'ils ont respecté leurs principaux engagements, cette somme représentant entre 10 et 25 % de leur salaire de base en fonction de leur niveau hiérarchique et de leur performance durant la période examinée.

6. Évaluation des performances

- Depuis 1979, les services sont soumis à la politique d'évaluation des performances du Conseil du Trésor. Auparavant, ils avaient mis au point leurs propres systèmes d'évaluation.
- Des mesures des performances sont exigées pour chaque objectif. Les engagements sont liés aux plans d'activité, aux priorités des entreprises et aux objectifs du moment.
- Critères d'évaluation :
 - ❖ résultats;
 - ❖ preuves manifestes de l'aptitude à diriger et de l'adhésion à des valeurs et principes éthiques;
 - ❖ contribution au service ou à la fonction publique (contribution à l'entreprise).
- Les directives relatives à la classification et les définitions à utiliser pour un système à quatre niveaux sont communiquées aux différents services qui peuvent les adapter à leurs propres besoins.
- Une information en retour est fournie verbalement et par écrit et incorporée au cycle de performance suivant.
- Certains organismes/services/ministères ont adopté le système d'information en retour à 360°.

7. Rémunération liée à la performance

- Le contrôle du financement est fixé au niveau central.
- Une fois les fonds transférés, les services en contrôlent l'affectation.
- Pour chaque système de rémunération lié à la performance, on fixe un budget (par exemple 7 % de la masse salariale de la direction du service) sur lequel toutes les rémunérations liées à la performance sont imputées.
- Le calcul du montant du budget est approuvé par les ministres du Conseil du trésor et le prélèvement de fonds par les différents services ne coïncide pas avec cet engagement de fonds, l'ajustement des destinataires des fonds de l'exercice suivant reposant sur les principales estimations.

8. Mise en œuvre

- L'ensemble du processus de gestion de la fonction publique a été renforcé, notamment sa capacité à traduire clairement les objectifs du gouvernement en engagements concrets et mesurables pour tous les hauts responsables.
- La capacité de réaction à l'évolution des priorités s'est renforcée grâce au recours à des contrats de performances et à des objectifs annuels liés aux plans d'activités et aux priorités des pouvoirs publics.
- Une culture de la gestion sur la base des résultats et la nécessité de vérifier régulièrement les progrès réalisés par rapport aux objectifs ont été inculquées à la fonction publique.

9. Difficultés et problèmes

- Pour assurer la transparence et l'équité voulues, le programme s'inspire de tout un ensemble de directives, mais son application n'aide pas toujours à mesurer les aspects subjectifs des performances et le besoin de flexibilité.
- Les médias et le public ont critiqué le programme, ce qui tient généralement à des malentendus et à des préjugés.
- Il est difficile de lier organisation et performance individuelle et de mesurer les résultats, en partie à cause de la nature des tâches de la fonction publique et de l'absence de systèmes permettant de suivre et mesurer la performance des organismes.
- Il s'est avéré difficile d'évaluer « comment » les résultats sont obtenus (par exemple, les compétences, les valeurs et les principes éthiques en jeu).

10. Enseignements tirés et perspectives

- Les enseignements tirés du cas de la fonction publique canadienne en ce qui concerne l'application d'un tel système concernent notamment la nécessité de créer des indicateurs de performances valables qui soient mesurables dans le contexte de l'administration et susceptibles de faire l'objet d'un contrôle individuel.
- La flexibilité de l'administration des programmes est essentielle pour faire en sorte que l'aspect subjectif de la performance soit pris en compte.
- Les efforts de communication avec les médias et le public sont importants pour bien faire comprendre le programme et ses objectifs.
- En plus de la RLP, on a lancé un vaste programme de reconnaissance officielle des services rendus, dans le cadre duquel des récompenses individuelles ou collectives sont accordées, à l'occasion d'une semaine de festivités appelée Semaine du service public, qui met l'accent sur la valeur des services rendus par les fonctionnaires.

Politique de rémunération liée à la performance au Danemark

1. Informations générales

- Le gouvernement danois a institué en 1987 un système de rémunération liée à la performance fondé sur un régime local ayant pour but d'individualiser la rémunération. En 1989, deux systèmes RLP ont été mis en place, l'un applicable à l'ensemble des fonctionnaires et l'autre, uniquement aux hauts fonctionnaires. En 1997, ces deux régimes de rémunération locaux ne représentaient que 2 % environ de la masse salariale totale de la fonction publique danoise et le budget qui leur était affecté était assez limité. Il a été décidé de réformer profondément le système, et un nouveau régime de rémunération a vu le jour en 1997 dans le secteur public danois.
- La mise en place de ce nouveau système a été progressive. Au début, il était appliqué aux universitaires soumis à des conventions collectives mais à l'époque, la plupart des syndicats n'étaient pas prêts à faire le grand saut. Un accord-cadre a été conclu avec la Fédération centrale de la fonction publique danoise concernant l'expérimentation du nouveau système de rémunération pour la période allant du 1^{er} janvier 1998 au 31 mars 2001. Dans le cadre d'une convention collective, la plupart des syndicats se sont ralliés en 2002 au nouveau système de rémunération.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

Les objectifs globaux du nouveau système de rémunération étaient de :

- favoriser le recrutement durable de personnel très compétent et d'aligner les niveaux de rémunération du secteur public sur ceux du reste du marché du travail;
- renforcer le lien entre la rémunération et les objectifs et stratégies des divers organismes;
- renforcer le lien entre la rémunération et la politique du personnel des divers organismes;
- prendre bien en compte la responsabilité et l'autorité en veillant à ce que la rémunération corresponde aux qualifications, et renforcer le lien entre rémunération et performance;

- accorder une compensation aux conditions de travail difficiles (horaires de travail peu pratiques, heures supplémentaires, pénibilité physique, etc.);
- atténuer la concurrence inopportune que se livrent les organismes publics pour recruter du personnel.

3. Flexibilité et contrôle

- Depuis 1969, le régime de rémunération de la fonction publique danoise est fondé sur un système général, fixé au niveau central, d'augmentations automatiques à l'ancienneté qui reflètent la classification hiérarchique des postes et leur contenu objectif par rapport au niveau d'instruction requis et aux responsabilités exercées, l'ancienneté étant le principal critère de mesure des qualifications et par conséquent de classification.
- Dans le cadre du nouveau régime de rémunération, les périodes prises en considération sont généralement réduites et le processus de fixation de la rémunération est largement décentralisé. Toutefois, le calcul global de la rémunération est encore décidé de façon centralisée dans un premier temps, des négociations nationales ayant lieu entre le ministère des Finances et des associations nationales de salariés du secteur public pour décider du niveau des augmentations de salaires, des questions d'avantages sociaux, etc.
- Le système danois de rémunération liée à la performance doit être décentralisé. Le nouveau système part du principe que la détermination de la rémunération – c'est-à-dire l'établissement d'un lien entre les objectifs, le personnel et la politique salariale de l'institution – doit s'effectuer au sein même des divers organismes. C'est donc l'organisme lui-même qui devrait se charger de conclure des accords sur les critères d'octroi d'indemnités, d'établir des accords préalables, etc.
- La RLP n'est définie dans aucune loi. Toutes les lois qui la concernent ont été adoptées dans le cadre de la Convention collective conclue avec les Organisations centrales de salariés.
- Cette décentralisation doit être compensée par le contrôle total de chaque organisme utilisant le nouveau système de rémunération, afin d'éviter que les organismes publics soient en concurrence pour trouver du personnel et que les hausses de salaires dans le secteur public se répercutent sur le reste du marché du travail danois.
- Pour suivre les tendances des salaires, l'Organisation patronale du secteur public a élaboré un instrument statistique spécial en ligne – accessible sur Internet – appelé ISOLA. Cette base de données est d'importance pour cette Organisation patronale pour gérer, suivre et contrôler ce système de rémunération fortement décentralisé. Elle joue également un rôle vital pour permettre aux organismes locaux de comparer le niveau de leurs rémunérations à celui des autres organismes.

4. Champ d'application de la RLP

- Le système de RLP s'applique à la totalité du personnel du Danemark. Pour certaines catégories de personnel, le passage de l'ancien système de rémunération au nouveau est facultatif tandis qu'il est obligatoire pour d'autres.
- Le système RLP peut être appliqué au niveau individuel ou bien à celui des équipes/services. La décision est prise par le département ou organisme concerné.

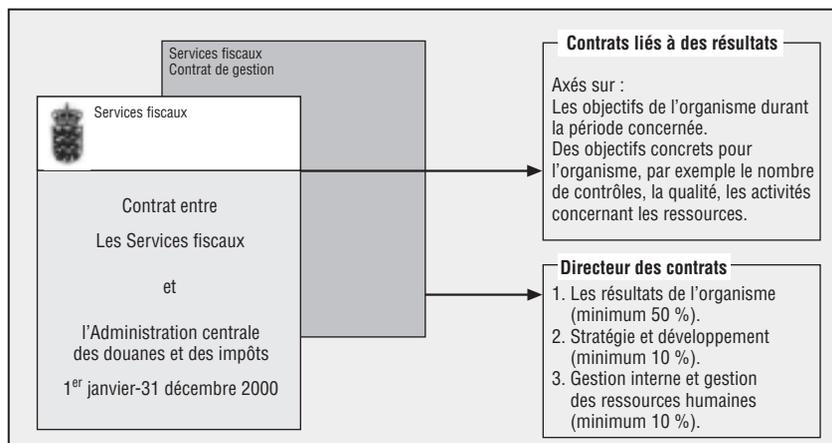
5. Principes généraux du système RLP

- La politique salariale comprend normalement :
 - ❖ Une indemnité liée aux fonctions, et une description des différentes fonctions au sein d'un organisme donné, qui prévoit l'octroi éventuel d'une indemnité (responsabilité de grands projets, rôle de mentor, etc.).
 - ❖ Une indemnité liée à la qualification, et une description des différentes qualifications et possibilités d'acquisition de compétences pouvant donner lieu à l'octroi d'une indemnité.
 - ❖ Une rémunération liée à la performance, avec la conclusion éventuelle d'un contrat basé sur les résultats obtenus par un individu ou un groupe au sein de l'organisme local.
- Une politique salariale pour les hauts fonctionnaires.

Dans la fonction publique danoise, un système de contrats basés sur des résultats sectoriels a été institué il y a une dizaine d'années. Il existe deux types de contrats : les contrats liés à des résultats pour l'organisme et des contrats de gestion pour son plus haut responsable. Le contrat lié à des résultats doit être conclu entre le ministère (Secrétaire permanent) et le haut responsable (directeur général) de l'organisme. Ces contrats sont normalement d'une durée d'un an. La plupart des hauts responsables se sont mis d'accord sur un contrat de gestion étroitement lié au contrat fondé sur des résultats. Le ministère des Finances a formulé des directives précises relatives au contenu des contrats liés à des résultats. Par exemple, 50 % au moins des objectifs énoncés dans le contrat doivent concerner les résultats de l'organisme.

- Politique salariale applicable à l'ensemble du personnel : il n'existe pas de modèle RLP commun à l'ensemble des organismes publics, mais la plupart des systèmes RLP reposent sur les trois mêmes éléments suivants :
 - ❖ Un **salaire de base** qui doit être convenu au niveau central entre le ministère des Finances et l'organisme qui négocie pour le compte du personnel.
 - ❖ Une **superstructure** qui est convenue au niveau central/local pour toute fonction spéciale attachée à l'emploi ou à la catégorie d'emplois et également au regard des qualifications et performances personnelles de

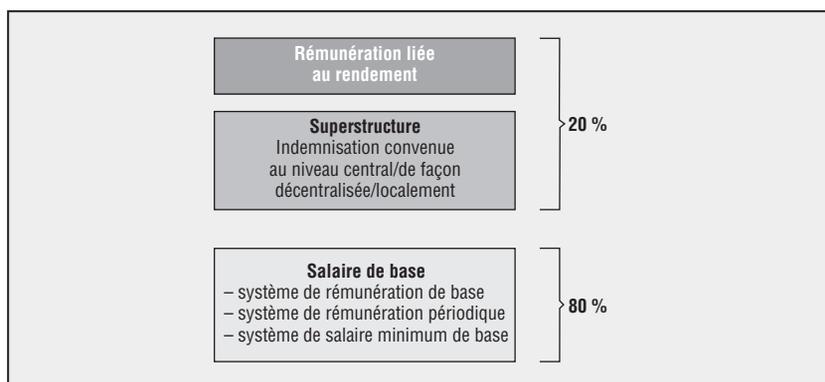
Figure 4.1. Contrats liés aux résultats et contrats de gestion



l'employé. La superstructure vise également à aligner les emplois en question sur des emplois similaires existant sur le reste du marché du travail.

- ❖ Un élément **RLP** qui est convenu au niveau de l'organisation et reflète la réalisation par l'employé d'un certain nombre d'objectifs qualitatifs et quantitatifs préétablis.
- L'objectif ultime du nouveau système de rémunération est que les indemnités et la rémunération (directement) liée à la performance représentent jusqu'à 20 % de la masse salariale totale de l'administration danoise.

Figure 4.2. Les trois éléments du nouveau système danois de rémunération



6. Évaluation de la performance

- Le montant de toutes les indemnités est fixé sur la base d'évaluations individuelles fondées sur un dialogue entre l'employé et son supérieur immédiat. Cette discussion du salaire fait partie de l'entretien annuel de suivi professionnel. Les accords sont conclus et signés par le directeur et le représentant du syndicat ou la personne assurant la liaison avec lui. Certains organismes utilisent une sorte de système de notation équilibré pour cette évaluation, mais la notation est normalement beaucoup plus informelle et la discussion touchant au salaire est déterminée pour l'essentiel par la politique salariale.
- Pour lier la discussion sur le salaire à la performance annuelle, le ministère des Finances a mis au point un instrument qui indique notamment comment intégrer les objectifs de l'organisme, la politique du personnel et les objectifs individuels, le développement des compétences de l'employé et son salaire. L'organisme dispose d'un manuel de préparation à utiliser avant la discussion sur le salaire, d'un formulaire de conclusion et d'un plan de perfectionnement pour l'employé.
- Il n'existe pas de moyens permettant de contrôler officiellement l'équité de l'évaluation de la performance ni du système de notation. Celui-ci est cependant fondé sur la transparence, notamment sur la clarté du système d'indemnités et la motivation du directeur décidant d'en accorder une à un employé. De plus, le système de négociations donne aux employés et aux délégués syndicaux toute possibilité de s'assurer que le personnel est traité de la même manière et a le sentiment que l'évaluation est juste et équitable.

7. Rémunération liée à la performance

- Le nouveau système danois de rémunération ne comprend pas de niveaux de gratification fixés au niveau central. Cette question est décidée au niveau local par les organismes concernés. Tous les éléments de contrôle imposés au nouveau système de rémunération sont moins restrictifs parce que le système de rémunération collective est remplacé par des indemnités individuelles. Ainsi :
 - ❖ Les organismes soumis aux contraintes de la masse salariale existante disposent d'une certaine latitude dans le cadre du système d'indemnités.
 - ❖ Les organismes publics et ceux qui sont soumis à un système de mesure disposent d'une certaine latitude dans le cadre du système d'indemnité lié à la loi générale de finances.
 - ❖ Le nouveau système de rémunération implique une responsabilité budgétaire supplémentaire, ce qui pose un problème de plus à la direction.

8. Mise en œuvre

- **Communication** : dès le début de 1997, c'est un service spécial du ministère des Finances responsable de l'information sur le nouveau système de rémunération qui a été chargé de faire connaître celui-ci, par exemple sur les points suivants :
 - ❖ rédaction et diffusion d'un manuel très détaillé sur le nouveau système de rémunération (et mis à jour chaque semestre);
 - ❖ des dossiers sur le nouveau système de rémunération distribués à l'ensemble du personnel;
 - ❖ éducation du personnel de tous les services responsables des ressources humaines dans les organismes publics;
 - ❖ conférences sur le nouveau système de rémunération et participation à des centaines de réunions et ateliers locaux;
 - ❖ informations spéciales fournies aux plus hauts responsables;
 - ❖ cours sur l'élaboration des politiques salariales locales et cours à l'intention des directeurs pour les familiariser avec le nouveau système de rémunération;
 - ❖ diffusion à la presse et sur l'Internet d'informations relatives au nouveau système de rémunération.
- Depuis 1999, la responsabilité de l'information concernant le nouveau système de rémunération est confiée à différents services du ministère des Finances qui l'ont intégrée à leurs tâches courantes. L'information provient essentiellement d'un dialogue très actif avec les associations centrales du personnel.
- **Adoption de la RLP** : depuis 1997, le nombre de salariés soumis au nouveau système de rémunération a augmenté. Depuis la dernière convention collective, le ministère des Finances en a conclu une vingtaine d'autres avec les associations centrales/syndicats respectifs.
- **Évaluation** : en 2001, le ministère des Finances, l'Organisation patronale d'État et la Fédération danoise des organisations de fonctionnaires ont fait le bilan de l'expérimentation du nouveau système de rémunération au sein de 111 organismes publics. Les principaux résultats en sont les suivants :
 - ❖ l'un des effets positifs de la RLP est le fait que « l'évaluation et la rémunération individuelles se voient accorder davantage d'importance et sont mieux acceptées »;
 - ❖ la RLP renforce le lien entre performance et rémunération;
 - ❖ la RLP offre de meilleures possibilités de recrutement;

- ❖ 39 % seulement des directeurs et 23 % des délégués syndicaux estiment que la RLP permet de mettre davantage l'accent sur les résultats;
- ❖ la RLP n'a pas pour effet d'améliorer le dialogue entre la direction et le personnel;
- Les principaux effets négatifs sont les suivants :
 - ❖ la RLP implique trop de tâches administratives;
 - ❖ elle crée un sentiment d'incertitude au sein du personnel.

9. Difficultés et problèmes

- L'institution de la RLP a suscité de vives polémiques avec les membres des différents syndicats.
 - ❖ le système ne dispose pas de ressources financières suffisantes;
 - ❖ les employeurs n'ont pas l'intention de procéder à une véritable décentralisation;
 - ❖ au niveau local, la direction n'est pas en mesure de gérer le système;
 - ❖ les informations relatives au système sont insuffisantes;
 - ❖ l'individualisation du système de rémunération suscite une opposition générale.
- Du point de vue du ministère des Finances, les principaux problèmes sont :
 - ❖ l'absence de délégation au sein des organismes (responsabilisation des supérieurs hiérarchiques);
 - ❖ le manque de connaissances/compétences/qualifications de la part des directeurs chargés de gérer le nouveau système de rémunération;
 - ❖ le fait que les supérieurs hiérarchiques n'osent pas traiter les salariés de façon différenciée et de faire des distinctions entre eux dans leur évaluation.
- Au niveau institutionnel, les difficultés suivantes apparaissent bien souvent :
 - ❖ la politique salariale n'est pas suffisamment claire/opérationnelle;
 - ❖ il n'existe pas de lien clair entre les objectifs de l'organisme d'une part, et ceux de la politique du personnel et de la politique salariale d'autre part;
 - ❖ l'encadrement n'informe pas suffisamment les agents individuellement (ce qui crée un climat d'insécurité).
- Du point de vue des salariés et des délégués syndicaux, les difficultés observées sont notamment les suivantes :
 - ❖ les ressources financières sont insuffisantes pour satisfaire le nouveau système de rémunération;
 - ❖ certains salariés sont opposés au nouveau système de rémunération;
 - ❖ une importance excessive est accordée à la rémunération.

- En ce qui concerne la rémunération directement liée à la performance dans la superstructure, certains organismes ont signalé des problèmes liés au fait que l'on négligeait certains aspects des emplois non couverts par les objectifs en matière de performance, et une diminution du travail en équipe et du partage des connaissances. D'autres organismes ont résolu ce problème en assignant des objectifs à toute une équipe et non pas chaque salarié.

10. Enseignements tirés et perspectives

- Pour que la RLP fasse pleinement sentir ses effets, il est important que la décentralisation se poursuive au sein de chaque organisme grâce à la responsabilisation des supérieurs hiérarchiques immédiats.

Politique de rémunération liée à la performance en Finlande

1. Informations générales

- En Finlande, les conditions d'emploi du personnel de la fonction publique reposent sur des conventions collectives. L'État en tant qu'employeur fonctionne à trois niveaux dans ces négociations : aux niveaux national et central et à celui des organismes. À ces deux premiers niveaux, c'est le ministère des Finances/Organisation patronale d'État (OPE) qui représente l'employeur. Au troisième niveau, ce sont les organismes qui ont le rôle d'employeur.
- La Nouvelle Politique de Rémunération date de la fin des années 80. La révision de la politique salariale de l'État s'inscrivait dans le cadre d'un effort de modernisation de plus grande envergure. La politique salariale de l'État (appelée communément « nouveau système de rémunération » – NSR) a été lancée en 1992, après sept ans de préparation.
- Le NSR n'a jamais fait l'objet de controverses politiques. La révision a été appuyée par le ministère.
- La gestion, de même que la budgétisation sur la base de résultats ont été introduites dans l'administration à partir de 1990-95. Les organismes devaient avoir appliqué ces systèmes pour participer à l'expérience de rémunération liée à la performance.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- Dans le cadre des anciens systèmes de rémunération, le barème des traitements avait été initialement conçu pour favoriser une fixation centralisée des traitements et salaires. Dans la pratique, il en résultait des hiérarchies salariales liées entre elles et inflexibles qui empêchaient de fonder la rémunération sur les exigences d'un emploi et la performance individuelle.
- On a utilisé le NSR pour atteindre les objectifs opérationnels en fixant et en conservant les objectifs généraux de la politique salariale (bons résultats, incitation, équité et égalité, flexibilité et conformité avec l'ensemble du marché du travail).

- Le système de gratifications fondé sur les résultats (SGR) peut être utilisé pour encourager les salariés à penser aux objectifs communs au niveau de l'organisme, ou à certains services/groupes afin d'obtenir le résultat global escompté. Le SGR a pour but d'inciter le personnel à obtenir de bons résultats et à fournir la qualité et les services requis en faisant preuve d'esprit d'équipe.
- La rémunération est ainsi devenue un instrument de gestion. Les rapports entre les salaires devaient favoriser l'obtention de résultats effectifs et contribuer également à l'épanouissement de chacun. Le recrutement et la rémunération devaient être conçus comme un investissement dans la main-d'œuvre comme facteur de production.

3. Flexibilité et contrôle

- Les différents services sont en principe chargés de la gestion du personnel.
- Ce partage des responsabilités vaut également pour les questions liées aux traitements et salaires. Le SGR est considéré comme un domaine important et nécessaire dans lequel les employeurs publics doivent accumuler les pouvoirs pour que l'objectif fixé puisse être atteint. Le SGR devient obligatoire pour tous les organismes. Il en est résulté des pressions de plus en plus fortes sur ceux-ci et les parties aux conventions collectives pour qu'ils préparent, négocient et appliquent un SGR. Cette évolution est sur le point d'aboutir pleinement étant donné que la convention collective de l'État pour 2003-04 prévoit des dispositions concernant le SGR, ainsi que l'élimination des anciens systèmes de rémunération.
- Les services préparent, approuvent et appliquent le SGR dans le cadre général et selon les principes fixés au niveau central. Les organismes ont le choix des systèmes d'évaluation des postes et des performances et ils peuvent fixer les grandes orientations de la politique salariale en fonction de leurs besoins. Une fois le système mis en place, les ministères/services sont responsables du système d'évaluation des performances et libres de l'appliquer, et il en va de même pour la couverture des dépenses. Autrement dit, ils doivent appliquer le système qu'ils ont approuvé dans le cadre de leurs budgets.
- Les politiques relatives au NSR n'ont pas été définies au niveau de la législation et de la réglementation. Elles devaient être mise en œuvre – à l'exception du SGR – dans le cadre de négociations salariales, étant donné que les traitements et salaires sont généralement établis sur la base de conventions collectives. L'espoir de progrès rapides a été renforcé lorsque l'OPE et les trois organisations de salariés du secteur public se sont mises d'accord en 1993 pour prévoir des dispositions concernant le principe d'une évolution des systèmes de traitements et salaires allant dans le sens du NSR. Les premières conventions collectives concrètes relatives à l'application du NSR ont été conclues en 1994.

- Même si le SGR n'est pas directement lié aux conventions collectives, on a formulé les principes à appliquer aux systèmes de SGR au niveau des organismes. Le modèle SGR est révisé chaque année, mais les règles sont plus permanentes et censées être appliquées pendant une période plus longue.

4. Champ d'application de la RLP

- Le champ du NSR est large et comprend la totalité du personnel jusqu'aux cadres moyens. Le NSR ne s'applique ni aux cadres supérieurs, ni aux hauts fonctionnaires.
- Depuis son lancement à la fin des années 80 et au début des années 90, l'objectif était d'appliquer le NSR à l'ensemble des secteurs et des activités et à tous les niveaux de l'administration.
- En 2002, des gratifications liées aux résultats (GLR) ont été accordées dans 21 organismes centraux, dont certains avaient également des organisations dans les districts et au niveau local. On comptait plus de 60 organismes appliquant le système de GLR. Des GLR ont été accordées à 15 000 personnes, soit 12 % du personnel.
- En Finlande, la politique GLR comprend un élément à la fois individuel et collectif. Des gratifications liées aux résultats sont accordées au niveau des équipes. Les unités pour lesquels des objectifs sont fixés peuvent être aussi bien l'organisme tout entier qu'une de ses subdivisions tels qu'un service, des équipes ou des projets, ou bien une combinaison de ceux-ci.

5. Principes généraux du système RLP

- Les trois principaux éléments des traitements et salaires sont la rémunération liée aux exigences de l'emploi, celle qui est liée à la performance individuelle et les gratifications liées à la performance (GLP). L'adoption du NSR s'effectue en deux temps suivant deux règles :
 - ❖ La rémunération liée aux exigences de l'emploi et celle qui est liée à la performance individuelle font toujours l'objet d'une révision simultanée, dans le cadre de conventions collectives, ce qui montre également que l'on tourne le dos à l'ancien système.
 - ❖ Le système GLR peut exister indépendamment des deux autres éléments dans la mesure où il ne repose pas sur des conventions collectives. Les unités qui comprennent tous les éléments du NSR sont maintenant au nombre de 10.
- Les principaux éléments utilisés pour fixer les critères selon lesquels la performance est évaluée sont :
 - ❖ les objectifs au niveau organisationnel (fixés par des considérations politiques);

- ❖ le processus de conventions collectives. Ce processus de fixation d'objectifs fait partie du système de gestion en fonction d'objectifs et il est étroitement lié au processus budgétaire. Très simplement : le décideur politique (Parlement, gouvernement ou ministère) fixe les objectifs de l'organisme; la haute direction traduit ces objectifs en activités pratiques et délègue la responsabilité de leur réalisation aux chefs de services; par le biais des échelons organisationnels, cette chaîne de délégation atteint chaque membre du personnel, avec lesquels sont discutés individuellement et les objectifs de performance et de développement une fois par an, ou plus souvent si nécessaire. Ces discussions ont lieu à tous les niveaux entre les chefs de service et leurs subordonnés immédiats. Au cours de ces discussions, on évalue également les résultats et performances de l'année écoulée;
- ❖ l'évaluation des performances est fondée sur le système analytique qui a été minutieusement préparé et mis à l'essai avant l'adoption du NSR. Toutes les parties doivent s'être mises d'accord sur les systèmes d'évaluation.
- Gratifications liées à la performance (GLP) : elles constituent un élément de la rémunération fondé sur la performance qui est accordé séparément à ceux qui atteignent ou dépassent des objectifs préétablis. Ces gratifications diffèrent à bien des égards des autres éléments du système de rémunération :
 - ❖ Les GLP sont généralement accordées à un membre d'une équipe, d'un service ou d'un organisme.
 - ❖ Ces gratifications sont accordées à ceux qui ont atteint ou dépassé certains objectifs, en fonction de la manière dont ces objectifs sont fixés.
 - ❖ Les GLP sont accordées d'une façon distincte des autres éléments de la rémunération et moins fréquemment que le salaire mensuel régulier, généralement une ou deux fois par an. Toutefois, dans les statistiques salariales, elles font partie de la rémunération du temps de travail normal dans la mesure où elles sont le plus souvent acquises dans le cadre de l'horaire de travail normal.
 - ❖ On s'est efforcé de faire face au problème de la validité des objectifs des GLP en organisant l'« équipe de développement » qui comprend des représentants de la direction et du personnel, en veillant à ce que le personnel soit attaché au système. Cela permet également de clarifier son point de vue du personnel sur le système et ce qu'il en attend.
- Financement du nouveau système de rémunération : il comprend les trois grandes catégories suivantes :
 - ❖ Certaines ressources financières que doivent allouer les unités et qui font l'objet d'accords au niveau central.

- ❖ Le reste du financement comprend les fonds déjà alloués aux unités et le financement supplémentaire prévu par le budget de l'État. Ces éléments du financement sont généralement très bien garantis, de même que la couverture des coûts de toute convention collective.
- ❖ Les GLP doivent toujours présenter un intérêt financier pour l'organisme. Il est recommandé qu'un tiers de toute amélioration des résultats serve à accorder des primes au personnel. Un autre tiers revient à l'employeur et le dernier tiers peut être réaffecté à des activités communautaires de développement, par exemple. Dans tous les cas, le financement est flexible et fonction des contraintes économiques.

6. Évaluation des performances

- Performance individuelle :
 - ❖ Les principes et éléments de l'évaluation des performances sont précisés séparément pour chaque service, dans le cadre général du NSR.
 - ❖ Chaque organisme applique une série de critères pour évaluer les performances individuelles. Généralement, de trois à cinq critères principaux sont convenus dans le cadre de la convention collective et un ensemble de sous-critères ainsi que leur poids relatif sont précisés. Un ensemble type de critères concerne le plus souvent la « compétence, l'efficacité et la coopération ». Pour la direction, on prend également en compte les « capacités de gestion ». Chaque critère est généralement assorti d'une série de sous-critères que l'on évalue en leur accordant des points, dont la somme constitue le résultat d'une évaluation donnée. Certaines méthodes permettent d'assurer une évaluation égale pour les différents postes et pour les différents niveaux et éléments de l'organisme. La convention collective comprend un tableau définissant la rémunération selon la performance, en pourcentage du salaire de base (fondé sur les exigences de l'emploi considéré).
 - ❖ L'évaluation des performances pour l'élément « rémunération en fonction de la performance individuelle » est généralement fondée sur des critères visant à déterminer les éléments critiques d'un poste. Le choix de ces éléments est fondé sur leur adéquation aux objectifs de l'organisme.
 - ❖ L'employeur évalue la performance et décide la RLP. Dans la pratique, les supérieurs immédiats donnent leur estimation des performances d'un employé ou d'un groupe/service après en avoir discuté avec eux. Ensuite, selon la taille et la complexité de l'organisme, des mesures de coordination s'imposent pour assurer une évaluation équitable. On peut procéder pour cela à plusieurs niveaux et de différentes manières. Dans tous les cas, la haute direction confirme la performance et la rémunération.

- Gratifications fondées sur la performance :
 - ❖ L'objectif poursuivi peut prendre la forme d'une amélioration de la qualité, de la productivité ou de l'efficacité. Du point de vue de la direction, les GLP constituent essentiellement un instrument permettant d'obtenir des résultats. Elles peuvent également être considérées comme un instrument de développement opérationnel pour l'ensemble de l'organisme, notamment comme un moyen de réduire les coûts, d'économiser les ressources, de confier des missions de réaménagement, de simplifier les procédures, de réduire l'absentéisme, de développer des produits et services nouveaux, d'accroître le pourcentage de financement extérieur, de réduire les erreurs, de raccourcir les délais, de diversifier les compétences du personnel et d'améliorer la sécurité.
 - ❖ Les objectifs basés sur des résultats devraient être indiqués sous forme de chiffres clés. Le nombre approprié d'objectifs de ce genre choisis pour le système GLP est de trois à six. Avec un ou deux seulement, le résultat global risque d'être trop modeste et partial car on a tout naturellement tendance à se concentrer sur ce qui est mesurable et sur les tâches pour lesquelles on sera payé. S'il y a trop d'indicateurs, le calcul risque de devenir trop compliqué. Il est relativement simple de calculer des indicateurs applicables à partir des stratégies organisationnelles ou des objectifs basés sur des résultats. Les indicateurs utilisés dans les systèmes GLP figurent ci-après. Le directeur général prend la décision finale :
 - quantité de services/produits;
 - durée de la production/fabrication;
 - qualité des services/produits (zéro défaut, respect des délais);
 - efficacité économique;
 - productivité;
 - productivité de la main-d'œuvre;
 - montant des revenus;
 - retour sur investissement;
 - réduction du déficit;
 - réduction des dépenses nettes;
 - évolution des dépenses;
 - calculs des résultats;
 - niveau de qualité;
 - taux d'absentéisme;
 - succès en matière de développement;
 - évolution du volume de travail;
 - évolution des dispositifs de sécurité;

- kilomètres d'embouteillages;
 - nombre d'accidents provoquant des blessures;
 - défaillances techniques en pourcentage des causes d'accidents de la circulation;
 - temps passé dans les files d'attente;
 - nombre de permis/demandes en suspens;
 - satisfaction des clients;
 - enquêtes auprès des consommateurs;
 - informations en retour des clients avec évaluation de type scolaire;
 - contrôle des heures de travail;
 - heures de travail facturées aux clients.
- Dans le système GLP, la matrice de résultats également appelée matrice de Riggs constitue un exemple des instruments de notification et de calcul utilisés pour le contrôle de la rémunération liée aux résultats. Elle est applicable au secteur public, bien que son contenu doive être adapté aux différents services concernés. La matrice de résultats est un tableau qui inclut les facteurs de résultats dans le modèle de gratification en question et les indicateurs qui les décrivent.
 - Notation :
 - ❖ Les directeurs sont responsables de la notation. Celle-ci n'est communiquée qu'à l'intéressé, bien que les organisations professionnelles ainsi que les délégués syndicaux aient accès aux informations statistiques sur les évaluations.
 - ❖ Si le niveau de performance baisse, les directeurs doivent rencontrer l'intéressé pour analyser les raisons de cette situation et s'efforcer d'y remédier. Une formation appropriée peut également être nécessaire à cette fin.
 - ❖ Le système de notation constitue en lui-même un important instrument de contrôle. Les fonctionnaires qui contestent leur évaluation ont la possibilité de faire réexaminer leur cas, éventuellement à un niveau plus élevé, et de faire appel à l'aide des délégués syndicaux. Si nécessaire, un différend peut faire l'objet de négociations entre les parties à la convention collective et être réglé en dernier ressort par le Conseil des prud'hommes.

7. La rémunération liée à la performance

- La RLP prend la forme de primes.
- La rémunération liée à la performance individuelle combine les primes et les augmentations au mérite fondées directement sur la notation des performances, et elle est en partie analogue au salaire de base. Ce lien est normalisé dans le cadre de chaque convention collective. Le montant de cet

élément de la rémunération est corrélé à la performance individuelle ainsi qu'à la position dans la fourchette des traitements. L'éventail de rémunération en fonction de la performance individuelle est quelque peu variable, selon les besoins particuliers de l'employeur et le résultat de la négociation collective. La rémunération maximale (pour performance exceptionnelle) représente entre 25 et 50 % du salaire de base (généralement un taux plus près de 50 %). La fonction entre la notation du niveau de performance et cet élément de la rémunération est très souvent strictement linéaire (par exemple, 1 point = 0 %, 3 points = 25 % et 5 points = 50 %).

- En moyenne, la rémunération liée à la performance individuelle représente actuellement environ 15 % du salaire total. Cette moyenne devrait théoriquement tourner autour de 15 à 25 %, avec un maximum compris entre 30 et 50 %. La rémunération liée à la performance individuelle devrait ainsi représenter entre 13 et 20 % environ du salaire total.
- Le montant moyen des GLP a représenté 1.7 % du salaire total en 2002. L'éventail entre les organismes allait de 1 à 8.3 %.

8. Mise en œuvre

- La mise en œuvre du NSR a été plus ou moins bien accueillie. La haute direction a généralement accepté le NSR et s'est efforcée résolument de le faire appliquer, même si l'importance de la contribution nécessaire a été parfois sous-estimée. Pour les directeurs, l'évaluation des performances de leurs subordonnés a été une expérience nouvelle et déroutante. Le personnel a fait preuve dans l'ensemble d'une prudence compréhensible due « au besoin d'en savoir plus ». Les organisations professionnelles ont dans l'ensemble accepté le NSR.
- Durant l'été 2004, environ 40 % des fonctionnaires et la moitié des organismes avaient appliqué avec succès le NSR, et les autres organismes devraient les imiter avant fin 2005. Ce n'est qu'alors que l'on procédera à l'évaluation finale du processus de mise en œuvre.
- Les résultats et les effets du NSR n'ont pas encore fait l'objet d'un véritable contrôle. Les audits/évaluations ne sont pas obligatoires, mais doivent commencer. De récents rapports d'évaluation révèlent qu'une minorité d'organismes ayant mis en œuvre le NSR en a évalué les effets sur les opérations et le personnel.
- Un facteur indirect mais très significatif d'un point de vue statistique est que les salaires et traitements dans les organismes qui ont appliqué le NSR se sont avérés légèrement supérieurs à ceux qui sont pratiqués par les autres organismes.

- Le processus général de gestion s'est amélioré avec le NSR. Le message unanime de la direction est que lorsqu'ils s'accompagnent d'incitations et de sanctions salariales, les processus de gestion ont de meilleures chances de s'améliorer, de même que l'efficacité de la gestion et de la direction. Les employeurs estiment que le NSR, la RLP et les GLP ont un excellent effet d'incitation, par exemple comme instrument de développement organisationnel.
- L'adoption du NSR s'est également traduite par des progrès dans les domaines du perfectionnement et de la formation du personnel.
- Les employeurs estiment que le système GLP a eu un effet assez bénéfique sur l'esprit d'équipe.

9. Difficultés et problèmes

- Homogénéité des notations. Dans la pratique, lorsqu'on utilise une échelle de 1 à 5 points, la majorité des évaluations a tendance à se situer à 3. La répartition des performances peut correspondre à ce schéma, mais il s'agit là d'une question qui est constamment examinée par les organismes. L'OPE et les organisations centrales de fonctionnaires sont défavorables à l'utilisation d'un éventail de notations préétablies parce que cela irait à l'encontre des objectifs du NSR.
- Lenteur du processus. Depuis le début des années 90, la mise en œuvre du NSR s'est révélée plus lente et difficile qu'on le pensait initialement. Dans le cadre des négociations collectives, les principes du NSR sont généralement acceptés, mais les problèmes concrets ont fait l'objet de négociations lentes mais intensives.
- Le financement des GLP dans certains organismes pose un problème dans les organismes où aucune activité n'est imputable. Les GLP, qui sont autofinancés par les organismes, sont souvent considérés comme relativement modestes. Il y a également eu des difficultés à assurer une communication suffisamment régulière avec le personnel.
- Les systèmes de GLP étaient souvent très complexes à l'origine.
- Il y a naturellement des gens mécontents des notations ou de la répartition des primes. Des GLP considérées comme très modestes peuvent également aller tout à fait à l'encontre du but recherché en donnant au personnel un sentiment de frustration ou en lui faisant perdre confiance dans le système au lieu de le motiver.

10. Enseignements tirés et perspectives

- La stratégie de mise en œuvre de la politique NSR s'est avérée être un projet à long terme. De façon réaliste, on estime que cette politique ne fera

pleinement sentir ses effets qu'au bout d'une génération. Le NSR constitue un élément central de la décision de principe du gouvernement concernant son application au personnel de la fonction publique. Le NSR constitue le programme et l'instrument les plus précis et concrets.

- Un système de primes collectives constitue la méthode la plus efficace pour octroyer des primes. On est ainsi assuré que l'intérêt de l'organisme n'est pas oublié et que les différents groupes coopèrent comme il convient.
- L'OPE et les organisations centrales de fonctionnaires ont formulé les principes à appliquer pour les systèmes de GLP dans les organismes :
 - ❖ Les GLP doivent être précisées pour tous les membres d'un groupe, en fonction de leurs résultats collectifs.
 - ❖ Les GLP constituent un instrument de gestion, mais le modèle d'octroi de primes devrait être mis au point avec le personnel.
 - ❖ Il faut démontrer objectivement les progrès accomplis au moyen d'indicateurs spécialement conçus à cet effet.
 - ❖ Le financement doit être assuré.
 - ❖ Les buts et objectifs du modèle de rémunération doivent être mis au point en fonction des principaux résultats respectifs.
 - ❖ Le caractère fonctionnel et le développement du modèle de rémunération liée à la performance doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation.
 - ❖ Il est indispensable d'informer le personnel et de le faire participer à toutes les phases de la mise en œuvre du NSR. Cela rend le système d'autant plus transparent et légitime.
- Besoins de développement :
 - ❖ Il est utile d'élaborer des modèles de RLP simples, comprenant au moins trois indicateurs mais de préférence, pas plus de cinq ou six. Un modèle est trop compliqué s'il comporte des formules mathématiques complexes ou si les indicateurs sont des concepts inconnus du personnel. Il est également souhaitable de ne sélectionner que les questions sur lesquelles des données ont été préalablement recueillies.
 - ❖ On a tout naturellement tendance à se concentrer sur ce qui est mesuré. C'est la raison pour laquelle les indicateurs devraient au moins porter sur la mesure de l'économie, de la qualité et de la quantité, mais de préférence également sur le développement opérationnel.

Politique de rémunération liée à la performance en France

1. Informations générales

- La rémunération des fonctionnaires est définie à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires. Celle-ci énonce les éléments constitutifs de la rémunération que sont le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et, sous certaines conditions, la nouvelle bonification indiciaire créée en 1991 ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.
- **La rémunération principale** : le traitement indiciaire. Le traitement indiciaire constitue la rémunération de base du fonctionnaire. L'architecture des traitements repose sur une grille indiciaire commune à tous les fonctionnaires mise en place par un décret du 10 juillet 1948 sur la base de la loi du 19 octobre 1946. Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu ou de l'emploi auquel il a été nommé. La rémunération individuelle du fonctionnaire est déterminée par l'appartenance à un corps. Selon le grade occupé dans ce corps, l'échelon, auquel est associé un indice brut, détermine sa position sur l'échelle indiciaire.
- **Les éléments variables** : à cette rémunération principale viennent s'ajouter des éléments variables (travaux supplémentaires, sujétions spéciales, qualification, technicité, rendement...) accordés en contrepartie d'un travail effectué à la demande du chef de service au-delà des horaires de travail ou suivant le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquelles l'agent doit faire face dans l'exercice de ses fonctions mais aussi selon la valeur personnelle de l'agent et l'appréciation portée sur son action. Des primes et indemnités prenant directement en compte le mérite ont ainsi été instituées, telles les « primes de rendement » pour les fonctionnaires d'administration centrale, attribuées selon la valeur et l'action des agents appelés à en bénéficier. Cependant, elles ne représentent pas, de loin, la majorité des indemnités et sont généralement distribuées sur une base collective plutôt qu'individuelle. D'autres régimes indemnisent les heures supplémentaires effectuées par les agents et les sujétions spéciales qui leur sont imposées dans l'exercice de leurs fonctions.

- **La refonte de la grille indiciaire : « le protocole Durafour ».** Élaborée dans le cadre de la politique de renouveau du service public dont les principes ont été définis dans une circulaire du Premier ministre du 23 février 1989, la refonte de la grille indiciaire avait pour objectif de mettre en place une structure des rémunérations mieux adaptée aux tâches de l'administration, tout en conservant les principes fondateurs de 1945. À cette fin, le protocole avait l'ambition de revaloriser substantiellement la rémunération des agents percevant les traitements les plus faibles, d'ouvrir à tous les niveaux des perspectives de carrière plus attractives et d'améliorer le déroulement des carrières. Par ailleurs, la nouvelle classification devait mieux prendre en compte l'enrichissement des missions confiées aux agents, les technicités nouvelles et mieux reconnaître l'exercice des responsabilités et la détention de nouvelles qualifications.
- C'est dans cet esprit qu'a été créée la **nouvelle bonification indiciaire (NBI)**, instrument salarial innovant destiné à prendre en considération soit l'exercice d'une responsabilité particulière en termes de fonctions exercées, de moyens mis en œuvre, d'encadrement ou d'animation d'une équipe, soit la détention et la mise en œuvre d'une technicité particulière. Pour établir la NBI, il a été demandé à chaque département ministériel de procéder à un classement de l'ensemble des postes d'encadrement supérieur du ressort de son ministère, à l'exclusion des postes relevant de nominations à la discrétion du gouvernement.
- La dernière négociation salariale qui se soit achevée sur la signature d'un accord salarial daté de février 1998. Depuis cette date, aucune négociation salariale n'a débouché sur un accord, et les revalorisations de la valeur du point d'indice de la fonction publique ont été décidées unilatéralement par le gouvernement.
- En octobre 2003, le gouvernement a annoncé l'introduction d'un système de rémunération liée à la performance individuelle pour les hauts fonctionnaires de l'administration centrale, avec un élément variable pouvant représenter jusqu'à 20 % de leur traitement. La réforme est mise en œuvre progressivement en 2004-05, et elle s'applique initialement aux directeurs des ministères centraux sur la base des conclusions du Rapport Siliquani de février 2004¹.
- À partir de juillet 2004, la France a commencé à expérimenter la RLP au niveau des directeurs dans six ministères pilotes (ministères des Finances, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture et de la Fonction publique). La RLP prend la forme de primes représentant jusqu'à 20 % du traitement de base. Si elle donne de bons résultats, la RLP sera étendue à tous les directeurs de l'administration centrale en 2006 et ultérieurement à l'ensemble des hauts fonctionnaires (chefs de bureau). Il se peut qu'elle soit ensuite étendue à l'ensemble des fonctionnaires de l'administration centrale.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- Introduire de la souplesse dans un système de fonction publique de carrière.
- Renforcer la culture de résultats dans l'administration.
- Accroître la responsabilisation des managers et des agents.

3. Flexibilité et contrôle

- Les enveloppes budgétaires affectées aux primes de performance sont attribuées par le ministère des Finances aux différentes administrations sectorielles et corps de fonctionnaires. L'enveloppe de chaque administration est fixée en multipliant le taux moyen de la prime de chaque catégorie de fonctionnaires par le nombre d'agents de chaque catégorie. Le budget des primes est indexé sur l'évolution générale des traitements salariaux. La manière dont les crédits sont utilisés n'est soumise qu'à des contrôles limités. Chaque ministère décide de la répartition des primes entre ses agents. Par ailleurs, les ministères peuvent compléter les crédits qui leur sont alloués par des ressources qui leur sont propres.
- Les principales formes de contrôle de la régularité de l'utilisation du système sont le visa du contrôleur financier, les vérifications de l'inspection générale des Finances et le contrôle parlementaire.
- Les comités techniques paritaires sont consultés sur les « critères de répartition des primes de rendement » ; le dialogue social s'exerce donc dans ce domaine, mais sur les seules primes de rendement. Or celles-ci ne constituent pas la majorité des indemnités.

4. Champ d'application

- Les primes sont désormais établies dans les administrations centrales (ministères), dans les organismes techniques et dans les services extérieurs.
- Le nombre de fonctionnaires qui bénéficient de primes importantes est faible. Le montant des primes n'atteint 30 % de la rémunération de base que pour 10 % des agents de la fonction publique, tandis qu'il représente moins de 10 % du traitement pour 50 % des fonctionnaires. Les primes élevées s'appliquent essentiellement à la catégorie des cadres supérieurs.
- Les enseignants figurent dans les catégories non couvertes par un système de primes.
- Une partie de la rémunération des cadres supérieurs dépend du poste (Nouvelle Bonification Indiciaire). Le périmètre d'attribution de la NBI a été, dans un premier temps, limité aux fonctions d'encadrement supérieur au sein de la fonction publique de l'État, des administrations centrales, des services déconcentrés et services à compétence nationale de chaque

département ministériel. Il était prévu, dans une phase ultérieure, d'attribuer la NBI encadrement supérieur aux établissements publics. L'élargissement de ce périmètre d'attribution n'a pas encore fait l'objet de décision de la part du gouvernement.

- L'introduction de la rémunération à la performance individuelle est dans un premier temps limitée aux directeurs d'administration centrale (2004-05). Cependant, certains ministères ont été plus loin en introduisant la RLP à une plus grande échelle au niveau des agents en 2004 – c'est le cas du ministère des Finances, de l'Intérieur, de la Justice ou de l'Équipement.

5. Principes généraux du système RLP

- Les indemnités représentent en moyenne 17 % du traitement, mais cette part varie en fonction des corps et des ministères. La différenciation des primes est forte entre corps et administrations. Elles peuvent en effet atteindre, dans certains cas limités, le montant de la rémunération principale elle-même. Elles correspondent, pour les administrateurs civils, à des montants correspondant à une fourchette de 40 à 60 % de la rémunération principale.
- Les indemnités sont instituées par des textes réglementaires, désormais tous publiés au « Journal Officiel » de la République française, et chaque ministère est seul responsable de l'allocation de ces indemnités au sein de sa propre administration. Les règles de répartition au sein de l'administration de cette enveloppe relèvent exclusivement de chaque administration. Les variations individuelles sont relativement faibles, les indemnités sont généralement attribuées sur une base collective. Elles dépendent des critères de gestion établis pour chaque ministère.

6. Évaluation des performances

- L'entretien d'évaluation des performances a été rendu obligatoire par le décret du 29 avril 2002, qui stipule que l'évaluation et la notation des fonctionnaires doivent faire l'objet d'une démarche d'ensemble. L'évaluation doit donner lieu à un compte rendu validé par le fonctionnaire et son encadrement. Le nouveau cadre juridique permettant d'évaluer le travail des fonctionnaires, défini en avril 2002, devrait voir sa mise en place achevée au 1^{er} janvier 2005. Il se traduira par une procédure d'évaluation des résultats individuels plus objective et transparente.
- Critères d'évaluation des performances :
 - ❖ professionnalisme et technicité : connaissance technique du poste, connaissance du milieu professionnel, qualités d'expression écrite, capacité à convaincre, souci de formation et de perfectionnement;

- ❖ méthodes et résultats : sens de l'organisation, méthode de travail, aptitude à l'encadrement et à l'animation d'équipes, sens des responsabilités et capacité de décision, puissance de travail;
- ❖ qualités personnelles et relationnelles : présentation et maîtrise de soi, aptitudes relationnelles et sociabilité, disponibilité et engagement personnel, esprit d'initiative, discipline, ponctualité, assiduité.

7. Rémunération liée à la performance

- Les indemnités sont généralement allouées sous forme de primes. Jusqu'en 2003, les primes n'étaient pas consolidées dans le salaire de base et elles étaient exclues du système de pensions. La réforme des retraites de 2003 a mis fin à ce système; les primes sont désormais intégrées dans le calcul des retraites.

8. Bilan des systèmes de rémunération variable existant avant 2004

- Système de nouvelle bonification indiciaire (NBI) : une première évaluation financière du système de NBI (effectuée en 2003) montre qu'il existe 2 101 postes de haut fonctionnaire pouvant bénéficier de ce système, et qu'un montant total de € 11.6 million y a été consacré. À cette somme, il convient d'ajouter les crédits budgétaires destinés au personnel militaire (€ 1.6 million), à la police (€ 1.35 million) et les crédits budgétaires totaux liés à la NBI (tous postes confondus) pour la haute administration (€ 14.55 millions).
- Rémunération liée à la performance : aucune enquête détaillée n'a été réalisée à ce sujet, mais des points de vue ont été exprimés dans le cadre des discussions qui ont eu lieu au sein des commissions techniques paritaires sur les critères d'octroi de primes de rendement, en particulier lorsqu'une certaine administration les réexamine. Il ne fait pas de doute que le principal avantage consistant à lier rémunération et performance repose sur la rupture du lien entre rémunération et ancienneté. Dans les administrations qui ont modifié leurs critères d'attribution d'indemnités, un jeune cadre dynamique peut ainsi recevoir des indemnités très supérieures à celles accordées à un collègue occupant le même poste et travaillant dans le même service que lui depuis plus longtemps. L'un des aspects négatifs est la tendance naturelle qu'ont les systèmes de rémunération secondaires à converger, ce qui fait que tous les fonctionnaires de même grade reçoivent généralement des indemnités assez proches de la moyenne.

9. Difficultés et problèmes

- Le 8 avril 2004 le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics – instance associée à la Cour des comptes et rattachée au Premier

ministre – a publié un rapport dressant un état des lieux de la politique indemnitaire appliquée dans la fonction publique et propose des pistes concrètes de réforme pour développer la prise en compte du mérite².

- Le rapport souligne « l'extrême disparité » des pratiques entre ministères, et même au sein d'une même administration entre services centraux et déconcentrés, entre catégories de personnels et entre corps. La plupart des dispositifs s'assimilent à des indemnités forfaitaires et ne sont pas directement liés à la performance des agents. Souvent, les primes ne font l'objet d'aucun ajustement et sont octroyées afin de compenser un traitement de base jugé trop faible.
- Les ajustements pratiqués ne reposent pas tous sur un processus objectif d'évaluation. Les évaluations individuelles avec entretien systématique annuel sont loin d'être la règle. « L'opacité du système indemnitaire et l'absence de pratiques rigoureuses d'évaluation individuelle ou collective des personnels, reposant sur les critères explicites, affaiblissent la légitimité des ajustements indemnitaires ».
- Par ailleurs le lien entre la notation et le montant des primes est lui aussi très variable. L'absence de transparence et la complexité du système de gestion indemnitaire sont aussi généralement critiquées comme des obstacles à un véritable ajustement.
- Le rapport conclut qu'à l'évidence, « les pratiques actuelles des ajustements indemnitaires ne se développent pas dans un environnement favorable, susceptible d'en faire un véritable outil de management ».

10. Enseignements tirés et perspectives

- Le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics recommande de renforcer avant tout le volet « évaluation ». « Une évaluation incontestable est un préalable indispensable à l'acceptation de tout ajustement ». Le rapport recommande :
 - ❖ De s'appuyer sur le décret du 29 avril 2002 qui rend obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2004 l'entretien individuel d'évaluation et précise que la notation doit en tenir compte. Il suggère donc de former l'encadrement ainsi que les agents à l'évaluation des personnels.
 - ❖ Plus de transparence et de dialogue social sur la politique de rémunération.
 - ❖ De poursuivre la clarification du paysage indemnitaire. La rémunération pourrait s'articuler autour de trois niveaux : un traitement de base non modulable; une partie modulable en fonction de l'importance et de la nature des fonctions exercées; une partie dépendante des résultats individuels et/ou collectifs du service.

- ❖ Les règles générales sur les ajustements indemnitaires doivent être définies au niveau central, en laissant aux différents ministères une marge de liberté importante dans la mise en œuvre des politiques.
- ❖ D'adapter la politique d'ajustement aux différentes catégories de personnel. L'uniformité n'est en effet pas la garantie de l'efficacité. L'ajustement des indemnités des cadres supérieurs est légitime, pour des raisons d'équité, de cohérence et d'exemplarité.
- ❖ Le rapport préconise également de profiter de la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) pour améliorer la gestion des personnels. Le cadre de la LOLF permettra de développer une dynamique de motivation par la fixation d'objectifs et d'expérimenter de nouvelles formes d'ajustements collectifs ou individuels. La modulation indemnitaire suppose une souplesse effective dans la gestion des crédits.
- En fonction des résultats de l'expérience de mise en place de la RLP individuelle applicable aux directeurs dans six ministères pilotes, et qui devrait être évaluée en 2005, la politique de RLP pourrait être étendue à tous les hauts fonctionnaires après 2005 (*chefs de bureau*) – et ultérieurement à l'ensemble de la fonction publique (sur une base collective ou individuelle).

Notes

1. Siliquani et Lenica (Conseil d'État), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, février 2004.
2. Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes – conclusions du Comité*, avril 2004.

Politique de rémunération liée à la performance en Allemagne

1. Informations générales

- Dans le passé, la rémunération dans la fonction publique était régie d'une part par la situation particulière d'un individu (situation de famille, âge et ancienneté) et d'autre part, par les exigences de son poste. L'élément de rémunération complémentaire lié à la performance, consistait en une promotion dans un autre grade de service.
- Toutefois, cet instrument n'a eu qu'un effet limité parce que les fonctionnaires les plus performants ayant atteint le grade le plus élevé de leur catégorie, ne pouvaient plus être récompensés. La seule possibilité était une promotion, si le poste ou grade supérieur était disponible. Or, si cela était très souvent le cas dans le passé, c'est devenu beaucoup moins fréquent de nos jours. En outre, des fonctionnaires qui n'étaient pas parmi les plus performants recevaient eux aussi une promotion, pour peu que des postes soient disponibles et que des candidats plus qualifiés fassent défaut.
- La Loi relative à la réforme de la fonction publique (*Gesetz zur Reform des Öffentlichen Dienstrechts*) en date du 24 février 1997, a autorisé le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* à instituer dans chaque cas, par ordonnances, l'octroi d'indemnités et de primes de rendement pour des services de qualité exceptionnelle rendus dans leur zone. Ces instruments liés à la performance permettent de récompenser directement et rapidement des performances et de renforcer la motivation du personnel particulièrement qualifié et compétent. Ils complètent les augmentations au mérite les barèmes fixant les salaires de base, qui ont également été instituées avec la Loi relative à la réforme de la fonction publique.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- La réforme vise à lier davantage à la performance le système de rémunération du secteur public en récompensant plus avant l'excellence des services rendus juste après qu'ils le fussent, et à un niveau plus décentralisé.

3. Flexibilité et contrôle

- Les orientations générales de la RLP (échelons de performance, primes, etc.) sont fixées au niveau fédéral. Les différents départements sont chargés de définir et d'appliquer leurs propres systèmes d'évaluation des performances¹.

4. Champ d'application de la RLP

- La RLP est censée s'appliquer à toutes les catégories de personnel, au niveau individuel ou à celui des équipes/services.

5. Principes généraux du système RLP

- La RLP a été instituée en 1997.
- Pour éviter que les primes et les indemnités liées à la performance ne deviennent des éléments fixes de la rémunération et pour faire en sorte qu'elles ne soient pas accordées de façon automatique, des restrictions ont été prévues concernant les bénéficiaires, les montants versés et les modes de paiement, dans la Loi relative à la rémunération des fonctionnaires (*Bundesbesoldungsgesetz, BBesG*).
- Le paiement à titre exceptionnel de primes de rendement constitue le principal moyen de souligner leur nature particulière, car elles sont accordées pour un service qui a déjà été rendu, et n'acquièrent donc pas un caractère automatique. Le montant de la prime peut atteindre celui du salaire mensuel de base d'un fonctionnaire.
- L'indemnité de rendement continue dépend d'une évaluation positive de la performance, elle est limitée dans le temps (12 mois maximum) et représente chaque mois jusqu'à 7 % du salaire de base de départ. Elle peut être supprimée.
- En ce qui concerne l'indemnité spéciale versée au personnel des autorités fédérales suprêmes, les éléments liés à la performance accordés au personnel de ces autorités ont été limités aux échelons de performance.
- La loi régissant le barème de rémunération (*Besoldungsstrukturgesetz*) du 21 juin 2002 a offert de nouvelles opportunités d'accorder de façon flexible des échelons supplémentaires au mérite, des primes et des indemnités. Le gouvernement fédéral a pris ces nouvelles mesures à l'intention des fonctionnaires fédéraux et des militaires en modifiant l'Ordonnance sur les indices liés à la performance (*Leistungsstufenverordnung*) et l'Ordonnance relative aux primes et indemnités liées à la performance (*Leistungsprämien- und-zulagenverordnung*). Ces modifications ont pris effet au 1^{er} juillet 2002 et incluent :
 - ❖ Augmentation du pourcentage (qui passe de 10 à 15 %) du personnel auquel des échelons, des primes et des indemnités liés à la performance peuvent être accordés.

- ❖ Tout montant lié à la performance versé à une équipe est considéré comme une seule gratification au regard du quota.
- ❖ Suppression de la règle selon laquelle les membres du personnel devaient rester à un certain indice de traitement pendant au moins la moitié de la période prévue avant d'avoir le droit de passer à l'échelon suivant.
- ❖ Possibilité d'accorder des primes ou indemnités supplémentaires liées à la performance si des indices de traitement liés à la performance ne sont pas accordés.

6. Évaluation de la performance

- Des évaluations des performances sont indispensables pour faire en sorte que les décisions concernant le personnel soient justifiées. L'évaluation des performances des fonctionnaires fait l'objet des sections 40, 41, 41a BLV, qui précisent que les capacités professionnelles d'un fonctionnaire et ses résultats doivent être évalués au moins à intervalles de cinq ans, et qui décrivent brièvement les principes relatifs à l'évaluation des performances. Du fait de la brièveté des sections 40, 41, 41a BLV, il faut assurer l'application uniforme des procédures et la comparabilité des évaluations individuelles à l'aide de directives précisant davantage le cadre à appliquer (dispositions concernant la période d'évaluation, précisions sur les critères et exigences de l'évaluation, élaboration d'un système de notation).
- Les directives du ministère de l'Intérieur du gouvernement fédéral relatives à l'évaluation des performances stipulent que :
 - ❖ Les membres du personnel font l'objet d'une évaluation tous les deux ans (trois ans à compter de 2005).
 - ❖ Les critères d'évaluation sont :
 - les résultats (1.1 Qualité et utilité; 1.2 Volume de travail et respect des délais; 1.3 Efficacité);
 - les connaissances spécialisées;
 - la méthode de travail (3.1 Autonomie; 3.2 Initiative; 3.3 Représentation du domaine de compétence; 3.4 Conscience professionnelle; 3.5 Expression verbale; 3.6 Expression écrite);
 - aptitudes sociales (4.1 Responsabilité; 4.2 Fiabilité; 4.3 Coopération et esprit d'équipe; 4.4 Aptitude à régler les différends);
 - leadership (5.1 Organisation; 5.2 Instruction et supervision; 5.3 Délégation; 5.4 Motivation; 5.5 Soutien au personnel).

Le cas du système de notation du ministère de l'Intérieur :

Note 1 : 9 points : performances constamment exceptionnelles et dépassant les objectifs.

Note 2 : 8 points : performances le plus souvent exceptionnelles et dépassant les objectifs.

7 points : performances fréquemment exceptionnelles et dépassant les objectifs.

Note 3 : 6 points : objectifs atteints à tous égards, avec performances parfois exceptionnelles.

5 points : objectifs atteints à tous égards.

6 points : objectifs généralement atteints.

Note 4 : 3 points : objectifs partiellement atteints, mais lacunes dans des domaines essentiels.

2 points : objectifs très partiellement atteints et graves lacunes dans des domaines essentiels.

Note 5 : 1 point : aucun objectif n'est atteint.

Actuellement, la note 1 ne pouvait être accordée qu'à 15 % du personnel (et à 5 % seulement depuis 2005) et la note 2 à 35 % (et à 10 % seulement depuis 2005).

7. Rémunération liée à la performance

- La Loi relative à la rémunération des fonctionnaires (BBesG) régit la base légale des échelons, primes et indemnités liés à la performance de la façon suivante :

Échelons de performance

- Le salaire de base est divisé en indices, sauf si les systèmes de rémunération pertinents prévoient d'autres dispositions. La progression d'un échelon à l'autre dépend de l'âge et de la performance de l'intéressé. Celui-ci touche au moins le salaire de base initial correspondant à son indice de traitement. Le salaire de base augmente jusqu'au cinquième échelon à intervalles de deux ans, jusqu'au neuvième, à intervalles de trois ans, et au-delà, à intervalles de quatre ans.
- En cas de performances exceptionnelles, les fonctionnaires et les militaires soumis au système A peuvent passer à l'échelon suivant en fonction de leur salaire de base (passage à l'échelon supérieur lié à la performance). Durant une année civile, 15 % seulement des fonctionnaires et des militaires qui n'ont pas encore atteint le dernier échelon de leur salaire de base peuvent passer à l'échelon suivant dans le cadre du système de rémunération. Cela n'est possible qu'un an au moins après qu'ils aient atteint le niveau de performance approprié durant cette période.

- La décision d'accorder un passage à l'échelon supérieur en raison de la performance, ou de reporter une promotion est prise par la plus haute autorité ou par l'organisme désigné par celle-ci. Le fonctionnaire ou militaire concerné est avisé par écrit de la décision le concernant.

Primes et indemnités liées à la performance

- Dans leur zone de compétence, le gouvernement fédéral et les autorités des *Länder* ont le droit d'accorder sur ordonnance des primes (ponctuelles) et indemnités liées à la performance pour des services spéciaux ou exceptionnels rendus par des fonctionnaires et militaires assujettis aux indices de traitement du système A. L'ordonnance du gouvernement fédéral ne nécessite pas l'accord du *Bundesrat*.
- Le nombre total de primes et indemnités liées à la performance accordées par l'employeur durant une année civile ne doit pas concerner plus de 15 % des fonctionnaires et militaires assujettis au système de rémunération A. Ces primes et indemnités ne sont pas prises en compte dans le calcul de la pension et sont renouvelables. Les primes liées à la performance ne doivent pas dépasser le salaire de base initial des fonctionnaires et des militaires tandis que les indemnités liées à la performance ne doivent pas en représenter plus de 7 %. La décision d'accorder ces primes et indemnités est prise par la plus haute autorité compétente ou par l'organisme désigné par celle-ci.
- Les primes et indemnités liées à la performance ne sont accordées que dans le cadre de dispositions budgétaires spéciales. L'ordonnance prévoit des dispositions régissant les déductions ou les clauses d'exclusion applicables aux paiements effectués pour la même raison.

Autres incitations

- Si un fonctionnaire ou un militaire est chargé d'une mission spéciale pendant une période limitée, il peut recevoir une indemnité qui vient s'ajouter à sa rémunération.

8. Mise en œuvre

- L'octroi d'éléments de rémunération liés à la performance comme moyen de récompenser d'excellentes performances est pratiqué dans l'ensemble de l'administration fédérale. C'est ainsi qu'en 2003, plus de 41 000 éléments de rémunération liés à la performance ont été accordés à 550 000 fonctionnaires.
- Plus de 50 millions d'euros ont été consacrés à des éléments de rémunération liés à la performance. Toutefois, cet instrument de paiement n'est pas utilisé uniformément par les administrations des *Länder*; certaines y recourent beaucoup et d'autres non.

9. Difficultés et problèmes

- Au cours du dernier mandat législatif, le fondement juridique des éléments de rémunération liés à la performance a été modifié par la *Bundessonderzahlungsgesetz* (Loi fédérale relative aux paiements spéciaux). Cette modification a résulté d'une étude scientifique sur les effets du système de rémunération liée à la performance mis en place par la *Dienstrechtsreformgesetz* (Loi relative à la modification de la législation applicable à la fonction publique) de 1947.
- Cette étude a suscité des critiques portant sur les points suivants :
 - ❖ manque de motivation de la majorité du personnel du fait que chaque année, 20 % seulement des fonctionnaires peuvent prétendre à une prime ou indemnité liée à leur performance;
 - ❖ absence de critères de performance contraignants permettant une évaluation objective;
 - ❖ manque d'informations sur les éléments de la rémunération liés à la performance et manque de transparence de la procédure suivie;
 - ❖ manque de ressources financières et allocation limitée à l'exercice en cours des ressources requises par la rémunération;
 - ❖ restrictions applicables à la rémunération liée à la performance des membres du personnel les plus performants à cause de critères d'admissibilité (par exemple pour l'indice de performance).

10. Enseignements tirés et perspectives

- Dans la version modifiée des dispositions de 2002 relatives à la rémunération liée à la performance, certaines de ces critiques ont été prises en compte (relèvement du quota à 15 %, suppression de la règle qui voulait que les fonctionnaires restent à un certain indice de traitement pendant au moins la moitié du délai prévu avant d'avoir le droit de passer à l'échelon suivant, clause de transfert, amélioration du système de récompense des équipes).
- À ce jour, on ne connaît pas les difficultés et problèmes liés à la mise en œuvre des nouvelles règles.
- De plus, la réforme, en 2002, du système de rémunération des professeurs a introduit un système de rémunération lié à la performance (salaire de base fixe/rémunération variable liée à la performance). Dans ce même domaine, il convient d'attendre le bilan de l'expérience des *Länder* concernant l'application de cette mesure avant de pouvoir analyser les éventuels problèmes et difficultés en découlant. Une évaluation approfondie du modèle appliqué aux professeurs sera faite avant le 31 décembre 2007.

- D'une façon plus générale, l'importance de la rémunération liée aux performances sera nettement accrue dans le cadre des réformes de la Loi relative aux services publics qu'envisagent le gouvernement fédéral et les syndicats du secteur public (*Eckpunktepapier* « *Neue Wege im öffentlichen Dienst* », octobre 2004). Il s'agit fondamentalement de structurer le barème des salaires en fonction de la performance individuelle et des fonctions réelles au lieu de tenir compte de l'âge et de la situation de famille. La rémunération comprendra le salaire de base ainsi que des « échelons de performance » adaptés individuellement et provisoirement, et qui s'inscriront dans le cadre d'une grille salariale variable comprise entre 96 % et 104 %.

Note

1. Pour leur zone de compétence, le gouvernement fédéral et les autorités des *Länder* sont autorisés à adopter au moyen d'ordonnances des dispositions détaillées régissant la fixation des indices de performance et les délais de promotion. L'ordonnance du gouvernement fédéral ne nécessite pas l'accord du *Bundesrat* (chambre des *Länder*).

Politique de rémunération liée à la performance en Hongrie

1. Informations générales

- La Hongrie a adopté son système d'évaluation en 2001, année durant laquelle la Loi sur la fonction publique a été modifiée et a eu pour effet de créer le système de rémunération lié à la performance. Cet instrument légal est entré en vigueur pour la première fois en 2002.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- Il s'agissait essentiellement d'améliorer les performances du personnel de la fonction publique et de renforcer ses compétences.
- Les principaux objectifs étaient les suivants : encourager des méthodes de travail efficaces, renforcer la motivation, mettre l'accent sur la transparence et la responsabilité, faciliter le développement intégré des intérêts et des objectifs aussi bien personnels qu'institutionnels; définir et approuver des stratégies de formation précises en créant une culture organisationnelle axée sur la performance et l'obtention de résultats.

3. Flexibilité et contrôle

- Les principales caractéristiques de la réglementation sont uniformes. La Loi sur la fonction publique fournit la réglementation-cadre.
- L'évaluation des performances est obligatoire pour les organismes de l'administration centrale et régionale et pour les autorités locales (municipalités).
- Chaque organisme administratif doit non seulement respecter les règlements statutaires, mais aussi décider les tâches à entreprendre, en assumant pleinement la responsabilité de cette décision.

4. Champ d'application de la RLP

- Le système couvre la grande majorité du personnel de la fonction publique, des stagiaires aux chefs de départements.

- Les règles relatives à l'évaluation des performances ne sont pas appliquées aux secrétaires d'État de l'Administration, à leurs adjoints ni aux conseillers politiques.

5. Principes généraux du système RLP

- Le système d'évaluation des performances repose sur trois éléments :
 - ❖ la définition des objectifs clés de la structure administrative;
 - ❖ la définition des critères personnels. La personne exerçant les droits de l'employeur¹ définit par écrit les critères applicables aux fonctionnaires pour l'année à venir en fonction des objectifs clés qui ont été définis;
 - ❖ l'évaluation de la performance de l'intéressé s'effectue selon les critères appropriés par la personne exerçant les droits de l'employeur, au plus tard avant la fin de l'année en cours.
- La performance des fonctionnaires est évaluée chaque année par écrit par la personne exerçant les droits de l'employeur selon les critères de performance qui ont été définis et par rapport à la description de poste ainsi qu'aux objectifs clés de l'organisme.
- Les résultats de l'évaluation peuvent influencer sur la rémunération de l'intéressé. Le directeur de l'organisme exerçant ses droits non délégoires peut majorer ou réduire de 20 % au maximum la rémunération du fonctionnaire liée à son grade pendant l'année suivante en fonction des résultats. Il n'est cependant pas obligatoire de modifier le salaire de base de l'intéressé.

6. Évaluation des performances

- Conformément à la Loi relative à la fonction publique, les objectifs clés sont fixés chaque année par les ministres ou les directeurs des organismes de l'administration publique. Dans le cas des autorités locales, ces objectifs sont fixés par le corps des représentants. Pour les définir, on utilise comme norme le contenu du programme du gouvernement.
- L'employeur prend en considération la description de poste du fonctionnaire. Le fait de lier cette procédure aux objectifs clés de l'organisme garantit que l'employeur fixe des critères de performance réels et réalisables et en rapport avec la description du poste du fonctionnaire faisant l'objet d'une évaluation. Lorsque l'on définit les critères de performance individuelle, des définitions claires garantissent que des responsabilités soient fixées et que la performance soit évaluée d'un point de vue quantitatif et bien clair aussi bien pour l'intéressé que pour l'évaluateur.
- La personne exerçant les droits de l'employeur fournit une évaluation écrite de la performance du fonctionnaire. Cette évaluation n'a lieu que si l'intéressé est en poste au moins six mois dans l'année. Le rapport d'évaluation écrit est remis à l'intéressé dans le cadre d'un entretien.

- Les débats doivent devenir un élément constant des activités de gestion courante. Elles permettent aux évaluateurs et aux fonctionnaires dont la performance est évaluée de se réunir, de réfléchir et de se mettre d'accord sur les questions de performance. Elles permettent en outre au département des ressources humaines de recueillir et d'analyser des éléments d'évaluation auprès de tous les services de l'organisme.
- Un rapport de classement contient la description du processus d'évaluation des performances et de ses appréciations. L'évaluation des performances effectuée chaque année et la procédure de classement relative au passage à un grade supérieur effectuée tous les quatre ans devraient être indissociables. Alors que l'évaluation de la performance des fonctionnaires repose sur des critères précis, la procédure de classement comprend une évaluation complexe des compétences, qualifications et caractéristiques psychologiques, qui va au-delà de l'évaluation purement professionnelle de l'intéressé.
- Le fonctionnaire peut demander la participation d'un groupe de pression opérant au niveau de l'organisme, lequel peut formuler des commentaires sur les rapports de classement. Il n'existe pas d'option comparable pour l'évaluation des performances. En l'absence d'accord, les décisions concernant le classement ou l'évaluation des performances sont soumises à un tribunal. En ce qui concerne le classement, les fonctionnaires ne doivent faire appel qu'en cas d'erreurs de fait ou de déclarations incorrectes, ou pour s'opposer à des restrictions aux droits individuels du personnel du fonctionnaire.

7. Rémunération liée à la performance

- Augmentations au mérite : +/- 20 % du salaire.

8. Mise en œuvre

- Un vaste programme de formation a été lancé et de nombreuses conférences ont été organisées au niveau national. L'instauration du système d'évaluation des performances a été précédée de la publication d'une directive relative à l'évaluation des performances à l'intention du personnel de la fonction publique, et de la tenue de conférences professionnelles.
- Il est trop tôt pour parler de changements en profondeur.
- La haute administration n'a guère l'expérience du système d'évaluation des performances, qui ne fait pas encore partie de la culture de l'administration publique. C'est pourquoi le processus d'évaluation est devenu assez formel dans un certain nombre de services administratifs. Il ne reflète pas les résultats effectifs dans un certain nombre de cas, mais essentiellement des informations théoriques. Dans plusieurs cas, des mesures importantes avaient été prises dès le début pour réaliser les études sur les performances en s'appuyant sur des évaluations appropriées des résultats des intéressés, ce qui est de bon augure pour l'avenir.

- Un certain nombre d'organismes de la fonction publique se sont dotés de leurs propres normes internes, ce qui rend les évaluations plus objectives et transparentes en tenant compte des caractéristiques locales.
- On ne dispose pas de données statistiques publiques détaillées sur le fonctionnement du système, et l'expérience acquise jusqu'à maintenant repose sur deux années d'évaluation.
- Il apparaît dès à présent que le système a eu des effets positifs dans la fonction publique. On pourra l'améliorer après avoir acquis une expérience suffisante et réalisé le bilan des résultats obtenus. Des améliorations notables sont à signaler en ce qui concerne le système de description des différents postes. Depuis l'adoption de ce système, les descriptions de postes incohérentes et qui n'étaient pas à jour ont été révisées, clarifiées et rendues transparentes dans presque tous les organismes.

9. Difficultés et problèmes

- L'excès de formalisation des processus est un problème que l'on peut constater dans un certain nombre d'organismes, mais il pourrait être dû au fait que le système n'a été adopté que très récemment.
- Le principal problème semble tenir au fait que l'on n'accorde de fond spécifique aux organismes publics pour financer une éventuelle fluctuation de +/- 20 % des rémunérations. Ils doivent donc prélever sur leur budget propre les fonds éventuellement nécessaires.
- Les objectifs organisationnels à court et moyen terme sont difficiles à traduire au niveau individuel, ce qui ne permet guère d'harmonisation entre objectifs organisationnels et individuels. Il y aurait intérêt à envisager l'adoption d'un système de critères de compétence qui aiderait à déterminer les critères professionnels les plus importants pour un emploi donné, et ceux par rapport auxquels l'intéressé devrait améliorer sa performance. L'adoption d'un système de ce genre nécessiterait toutefois des systèmes d'analyse des postes encore plus détaillés.

10. Enseignements tirés et perspectives

- L'introduction de l'évaluation des performances permet à la fonction publique hongroise de réaliser les objectifs pour lesquels cet instrument a été conçu : assurer le développement et le fonctionnement d'une administration publique efficace et efficiente; rendre les opérations plus efficaces; améliorer le niveau de compétence des fonctionnaires et favoriser l'évolution de la culture organisationnelle.

Note

1. Les droits de l'employeur sont exercés par le directeur de l'organisme qui peut déléguer par écrit ses droits à un supérieur hiérarchique de l'intéressé. Ces droits délégués ne peuvent pas l'être à nouveau à un tiers.

Politique de rémunération liée à la performance en Italie

1. Informations générales

- Au début des années 90, il est apparu tout à fait indispensable de réformer l'administration publique. Les réformes poursuivaient deux objectifs principaux : réduire les coûts globaux et améliorer l'efficacité et la qualité des services fournis. Plusieurs initiatives ont été prises pour rendre l'administration plus transparente et responsable (1990); rapprocher l'administration des citoyens et mieux répondre à leurs attentes, renforcer le rôle et les instruments des autorités locales pour assurer la prestation des services publics (1990) et instituer des « Chartes de services » (1994); utiliser de façon plus flexible et efficace les ressources humaines dans la fonction publique grâce à la réforme de la Haute administration et à l'application du droit civil aux fonctionnaires (1993 et 1998). La politique de la rémunération liée à la performance a été appliquée dans ce contexte dans les années 90, en particulier en vertu de la loi n. 29/1993 et de la convention collective de 1998-2001 applicable au personnel de direction.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- Passer d'une administration à structure formelle à une administration axée sur des objectifs afin d'assurer une mise en œuvre efficace des politiques.
- Promouvoir l'efficacité des services et contribuer à l'amélioration des opérations grâce à l'évaluation ainsi qu'au paiement d'indemnités spécifiques correspondant au mérite et à la performance de chacun.
- Encourager l'efficacité économique et l'élargissement des compétences.
- L'évaluation des performances offre également l'occasion d'une confrontation critique et dialectique avec les résultats de l'action de l'administration car elle permet d'examiner la validité, la valeur et le mérite des activités et des programmes publics. La principale caractéristique du système RLP est de servir de base à des décisions futures, ce qui fournit d'importantes informations sur les résultats obtenus dans le passé¹.

- Le système de RLP permet également :
 - ❖ d'orienter et de motiver les cadres afin de fixer des objectifs prioritaires, d'obtenir des résultats et de renforcer leur responsabilité;
 - ❖ d'améliorer le degré de satisfaction au travail;
 - ❖ de disposer d'éléments comparables et fiables pour améliorer l'action de l'administration;
 - ❖ de disposer d'un système de rémunération cohérent permettant d'assurer une gestion axée sur les résultats.

3. Flexibilité et contrôle

- Les dispositions relatives au système de RLP sont diffusées par l'intermédiaire de la loi et de conventions collectives depuis 1993.
- La loi stipule que les organismes publics créent des unités internes pour évaluer la tendance des services et le comportement des directeurs. Ce système, qui n'en est encore qu'à sa première phase d'application, a été récemment examiné (loi n° 286/1999), ce qui a sensiblement renforcé le contrôle de gestion, en prévoyant l'évaluation des directeurs de la fonction publique et l'institution d'un contrôle stratégique. Tous les organismes publics, locaux et centraux, sont tenus d'organiser une évaluation de la stratégie et des performances.
- De plus, la convention collective de 1998-2001 applicable au personnel de direction se réfère à des critères et méthodes d'évaluation et au barème des traitements des cadres.

4. Champ d'application de la RLP

- Le système actuel de RLP est fondé sur l'évaluation des performances individuelles des cadres. La RLP ne s'applique qu'au personnel de direction².

5. Principes généraux du système RLP

- La rémunération des directeurs est définie dans le cadre de conventions collectives et la rémunération additionnelle est liée aux fonctions et obligations afférentes au poste considéré. Conformément à la convention collective de 1998-2001, une partie de la rémunération des cadres est liée à la performance. La structure de la rémunération additionnelle du personnel de direction des ministères se répartit comme suit : i) rémunération liée au poste (correspondant aux responsabilités et obligations particulières afférentes au poste en question); ii) rémunération liée à la performance (c'est-à-dire aux résultats obtenus par les directeurs, après évaluation de leur performance).
- Pour le personnel d'encadrement au niveau des directeurs généraux, la rémunération fixe est déterminée dans le cadre de contrats individuels. Il

en va de même pour la rémunération additionnelle, qui est liée à la fois au niveau de responsabilité du poste et aux résultats obtenus par les intéressés (dans le cadre de contrats individuels).

6. Évaluation des performances

- L'évaluation des performances est axée sur des « directives annuelles ». Des directives ministérielles annuelles énoncent ou fixent les priorités, les objectifs et les responsabilités dans le cadre de chaque ministère. Les directeurs participent à l'identification d'objectifs réalisables par rapport auxquels leur performance est évaluée en fonction des résultats obtenus et du caractère approprié des décisions opérationnelles, et notamment de l'utilisation des ressources disponibles.
- Différents niveaux de personnel de direction participent constamment à la définition des objectifs et des priorités qui se traduiront par des mesures concrètes. La directive annuelle adoptée par chaque ministère doit prendre en compte le contenu de la directive annuelle du Premier ministre concernant la gestion des ministères. Elle définit des objectifs fondamentaux et stratégiques tels que la simplification des procédures, la réduction des dépenses, la qualité des services et l'administration électronique. Les directives ministérielles énoncent des programmes et projets précis qui correspondent aux indications données dans le document unique relatif à la planification économique et financière du Trésor, et précisent les indicateurs qualitatifs et quantitatifs de temps et de résultats à utiliser.
- Le système d'évaluation des performances est actuellement mis en place dans les administrations publiques et il vise essentiellement à s'assurer que les directeurs ont bien atteint les objectifs qui leur étaient assignés. L'évaluation porte sur la performance et les compétences organisationnelles de chaque directeur considéré individuellement. Elle prend également en compte l'efficacité de l'action administrative et les liens existant entre les coûts et les résultats obtenus (contrôle de gestion).
- Le processus d'évaluation est mené par :
 - ❖ le personnel du bureau du directeur général responsable des administrations publiques;
 - ❖ le chef du département ou d'autres directeurs généraux pour le personnel du niveau des directeurs;
 - ❖ le ministre, sur la base des indicateurs qui lui sont fournis par le service responsable de l'auto-évaluation des directeurs des secteurs qui constituent diverses unités et comprennent de nombreux bureaux de directeurs généraux.
- Le processus d'évaluation peut également précéder la prise de sanctions.

- Un service central chargé d'évaluer l'efficacité des politiques et des programmes a été créé au sein du cabinet du Premier ministre. Le Comité technico-scientifique d'évaluation et de contrôle stratégique a pour but de coordonner les systèmes d'évaluation des directeurs des différents ministères et de donner des conseils. Ce service assure l'évaluation et le contrôle stratégique nécessaire entre les administrations publiques.
- Le Département de l'administration publique apporte un appui aux autres administrations, aux ministères, aux régions et aux autorités locales pour la création de systèmes de programmation, de planification et de contrôle.
- Des résultats négatifs sur le plan administratif ou la non réalisation d'objectifs se traduisent par l'annulation de la nomination d'un directeur ou par son transfert à un autre poste, au sein de la même administration ou dans une autre. En cas de non observation des directives données par l'organisme compétent ou si plusieurs évaluations ont été négatives, le directeur s'expose à ne pas être nommé à un autre poste équivalent pendant au moins deux ans. Dans les cas particulièrement graves, l'administration peut décider de résilier le contrat individuel conclu avec l'intéressé.
- L'évaluation des performances individuelles s'appuie sur un système de notation. Chaque administration publique adopte un système d'évaluation des performances pour les directeurs. En général, la notation se caractérise par une évaluation et par un système de points, mais ces procédés ne sont pas appliqués uniformément dans l'administration publique.

7. Rémunération liée à la performance

- Pour le personnel de direction n'ayant pas le grade de directeur, la part individuelle variable de la rémunération comprend le traitement lié à un poste donné, qui est variable, et les indemnités ou primes liées à la performance. Le premier de ces deux éléments se divise en indices de traitement fixés par l'administration et le second est calculé, dans le cadre de la convention collective, sous la forme d'un pourcentage variable de la valeur annuelle des gratifications attribuées pour le poste en question. La convention collective fixe le niveau minimum de ce pourcentage.
- Depuis 1998, on a tendance à augmenter le pourcentage servant à calculer la rémunération liée à la performance par rapport aux gratifications attribuables au poste en question, pour accorder plus d'importance à la performance et à la responsabilité des directeurs. Plus précisément, la convention collective nationale pour l'indice I du personnel de direction pour 1998-2001 a établi que 15 % au moins du montant total disponible pour la rémunération liée à la performance et des gratifications particulières ont été affectés à la RLP du personnel de direction n'ayant pas le grade de directeur. Le même contrat

stipule que la rémunération annuelle liée à la performance ne peut être inférieur à 20 % de la valeur annuelle des gratifications attribuables au poste en question, dans les limites des ressources disponibles.

- Pour le personnel de direction ayant le grade de directeur, les gratifications attribuables au poste en question et la rémunération liée à la performance sont entièrement personnalisées. Elles sont fixées dans le contrat individuel, par rapport au niveau de responsabilité lié au poste, ainsi qu'aux résultats obtenus³.
- En tout état de cause, une évaluation positive doit conduire à l'établissement d'une prime, laquelle ne doit pas représenter une augmentation stable de la rémunération des directeurs.

8. Mise en œuvre du système

- Il n'est pas facile d'évaluer la mise en œuvre du système RLP parce qu'il en est à un stade relativement précoce d'application.
- Le système offre la possibilité d'améliorer la performance en mettant à la disposition des directeurs un mécanisme d'examen structuré de celle-ci. En fait, ce système est encore caractérisé par une interprétation formaliste des lois, axée essentiellement sur un impératif : assurer une motivation et une valorisation rationnelles des ressources humaines⁴.
- Ce document rédigé en 2001 par le Comité technico-scientifique sur l'évaluation et le contrôle dans l'administration publique⁵ montre qu'il existe un décalage considérable entre la législation et la réalité dans l'administration publique. Malgré certaines initiatives convaincantes, un manque général de culture administrative entrave l'application de l'évaluation des performances. Plus particulièrement, le manque d'indicateurs relatifs à l'évaluation des performances révèle clairement la faiblesse de culture du résultat.
- Néanmoins, on accorde généralement en Italie une grande attention au système RLP, mais celui-ci est encore appliqué de façon incohérente, par à coups, en fonction des caractéristiques culturelles de l'administration publique italienne.
- Il faudra beaucoup de temps pour mettre en œuvre le processus, qui doit être assimilé et mis à l'essai au niveau de l'administration publique centrale et locale. De plus, la différence de niveau de développement économique et social entre le nord et le sud du pays influe sur l'application du système.

9. Difficultés et problèmes

- Certaines expériences passées, menées également au niveau local, montrent que des conséquences négatives sont possibles : une compétitivité excessive, en particulier, peut faire obstacle à une collaboration constructive au niveau des ressources humaines⁶.

- L'expérience indique qu'il est très difficile d'identifier des indicateurs de performance pour les directeurs, tant leur performance dépend de nombreux paramètres difficilement quantifiables.
- De plus, il y a un risque de discrimination lors du processus d'évaluation, ce qui nuit à la motivation des directeurs, compromet leur autonomie de gestion et entraîne par conséquent une bureaucratisation de leurs activités.
- Jusqu'à présent, on a observé que l'application du système RLP posait les problèmes suivants⁷ :
 - ❖ *Systèmes* – la diffusion insuffisante des systèmes de planification et de contrôle ne permet pas une gestion efficace des objectifs.
 - ❖ *Ressources affectées* – d'une façon générale, les ressources effectivement affectées sont insuffisantes pour permettre la réalisation des objectifs fixés par les autorités politiques.
 - ❖ *Responsabilité* – si un objectif n'est pas atteint, le directeur risque d'être sanctionné par les autorités politiques, ce qui n'est pas pris en considération dans les deux points précédents.
 - ❖ *Syndicats* – les syndicats estiment que les systèmes d'évaluation et de rémunération ne sont pas bien adaptés à l'évaluation des différences entre les niveaux de productivité et de professionnalisme.
 - ❖ *Faibles incitations*.

10. Enseignements tirés et perspectives

- Le premier élément critique pour garantir la transparence du processus est une description claire et détaillée des objectifs que doivent atteindre les directeurs, ainsi que les indicateurs qui seront utilisés durant le processus d'évaluation. De plus, les résultats de l'évaluation devraient être communiqués et en vertu de la loi n° 286/99, les directeurs doivent participer au processus.
- Le système doit également prévoir à l'intention de tous les directeurs une formation pratique à l'évaluation.
- Il semble que la qualité puisse être mieux assurée s'il y a convergence des actions individuelles sur des thèmes novateurs et stratégiques, notamment un travail d'équipe portant sur des sujets précis. Le concept de résultats collectifs donnant lieu au versement d'une prime représente un nouveau *modus operandi* dans un contexte général nouveau⁸.
- Les débats et les expériences signalées montrent que le système RLP est appliqué plus efficacement au niveau local qu'au niveau central, et ce à cause de la proximité des citoyens qui sont les bénéficiaires ultimes de l'action de l'administration.
- Le principal défi à relever à l'avenir consistera à assurer une plus grande cohérence interne et à appliquer le système de façon homogène.

Notes

1. « La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo », par Gianfranco Reborà, Guerini e associati, 1999.
2. La loi n° 165/2001 stipule que les cadres se divisent en deux catégories à savoir les directeurs de premier et de second rang. Le rang caractérise le type de service auquel le directeur peut être nommé et la rémunération à laquelle il a droit.
3. Dans le cas des carrières diplomatiques et préfectorales, la rémunération additionnelle est personnalisée dans une faible mesure, et l'on se réfère aux indicateurs correspondants requis par chaque administration, dans les limites des ressources dont elles disposent et qui sont donc soumises à un accord contractuel à un second niveau.
4. « Il controllo interno nei Ministeri. Primo rapporto. Maggio 2001 », par la Commission de coordination de l'évaluation et du contrôle stratégique dans l'administration publique, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, maggio 2001, p. 16.
5. « La valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni centrali dello Stato. Appendice al primo rapporto del maggio 2001 », par la Commission de coordination de l'évaluation et du contrôle stratégique dans l'administration publique, 2001, p. 5.
6. « Il controllo di gestione negli enti locali », par Formez, 2002, p. 132.
7. « Il controllo interno nei Ministeri. Primo rapporto, Maggio 2001 » par la Commission de coordination de l'évaluation et du contrôle stratégique dans l'administration publique, Dipartimento per l'Informazione et l'Editoria, maggio 2001, p. 17.
8. « La valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni », par Carlo Lefebvre et Giovanni Raspino, Il Sole 24 ore, 2002.

Politique de rémunération liée à la performance en Corée¹

1. Informations générales

- Le gouvernement coréen a adopté en 1999 un programme annuel d'augmentation au mérite et un programme de primes liées à la performance. La Réglementation relative à la rémunération dans la fonction publique (article 39) et la Réglementation relative au versement de primes dans la fonction publique (article 7) permettent de rémunérer les fonctionnaires particulièrement efficaces en fonction de leur performance.
- La rémunération des fonctionnaires coréens comprend le salaire de base, les indemnités et les prestations sociales.
 - ❖ Le **salaire de base** est le salaire régulier correspondant au grade et à l'échelon liés au degré de responsabilité, à la difficulté du poste et à l'ancienneté. Il représente environ 50 % du salaire mensuel, en fonction du rang hiérarchique. Il existe environ 12 barèmes des traitements de base par catégorie d'emploi.
 - ❖ L'**indemnité** constitue une rémunération supplémentaire versée séparément en fonction du poste et des conditions de vie des intéressés. Il existe trois grandes catégories d'indemnités : les indemnités communes, les indemnités spéciales et les indemnités pour les heures supplémentaires. On compte cinq types d'indemnités communes (à caractère saisonnier, liées à la diligence et à l'ancienneté, allocations familiales et indemnités liées à la gestion). Il existe en outre trois catégories d'indemnités spéciales (pour poste difficile, activités à haut risque et tâches spéciales) et trois types d'indemnités supplémentaires (heures supplémentaires, travail de nuit et travail les jours fériés).
 - ❖ Les **prestations sociales** des fonctionnaires comprennent des repas, une aide aux ménages, les frais de transport liés au travail, la prime de vacances traditionnelle et les versements pour les jours de congé non utilisés.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- Le système de rémunération traditionnel fondé sur l'ancienneté était très coûteux et peu efficace. Rien n'était prévu pour encourager le rendement élevé.

- Le nouveau système avait pour principal objectif d'introduire le principe de la concurrence dans le secteur public et d'améliorer la productivité de l'administration en liant la rémunération à la performance.

3. Flexibilité et contrôle

- Le système est conçu et appliqué au niveau central.

4. Champ d'application de la RLP

- Toutes les catégories de personnel sont couvertes par les programmes RLP, deux systèmes différents étant appliqués aux hauts fonctionnaires d'une part et aux cadres intermédiaires et subalternes d'autre part.

5. Principes généraux du système RLP

Tableau 4.1. La politique de RLP en Corée

Programme d'augmentations annuelles au mérite (PAAM)	Programme de primes liées à la performance (PPLP)
<ul style="list-style-type: none"> ● Système d'indemnité annuelle. ● Application: directeur et au-dessus dans chaque ministère. ● Partie variable de la rémunération liée aux performances. ● Quatre catégories de taux de rémunération décidées à la suite d'une évaluation de la performance fondée sur la direction par objectifs (DPO). ● Une part variable accrue de la rémunération est ajoutée l'année suivante à la part fixe. ● Performances exceptionnelles (les 20 % les plus performants) = 7 % du montant type lié à la performance pour chaque grade; performances très satisfaisantes (21-50 %) = 5 %; performances normales (51-90 %) = 3 %; performances non satisfaisantes = 0 %. ● Les ministres évaluent chaque année la performance des directeurs généraux et de leurs supérieurs au sein de leur ministère. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Application: directeurs de division (grade 4) et au-dessous. ● Forme de paiement: prime forfaitaire. ● Montant de la prime: performances exceptionnelles (les 20 % les plus performants: 100 % du salaire de l'intéressé; performances très satisfaisantes (21-50 %) : 70 %; performances normales (41-90 %) : 40 %; performance non satisfaisantes (au-dessous de 91 %) : 0 %. ● Les supérieurs hiérarchiques évaluent chaque année les performances du personnel (janvier-février).

6. Évaluation des performances

- Deux mesures sont utilisées : la DPO pour les cadres et la notation des performances pour le personnel de rang intermédiaire et subalterne. De plus, l'évaluation à 360 degrés est utilisée pour compléter les évaluations existantes.
- **Évaluation par la DPO** – La direction par objectifs (DPO) est un instrument de planification et d'évaluation qui prend diverses formes selon les organisations. La DPO a été instituée en mars 1998 et mise à l'essai de juillet à décembre de cette même année. Après des études pilotes, elle a été appliquée à l'ensemble de l'administration en janvier 1999 pour renforcer les compétences des hauts fonctionnaires². La DPO est fondée sur l'évaluation

du degré de réalisation des objectifs. Par exemple, chaque objectif d'un service se voit attribuer un coefficient : les objectifs stratégiques (1.2), les principaux objectifs (1.1) et les objectifs fondamentaux (1.0). Les fonctionnaires soumis à une évaluation au moyen de la DPO doivent fixer de trois à sept objectifs à atteindre pendant l'année. Chaque objectif est classé comme suit : i) l'objectif stratégique assigné au niveau du directeur général; ii) l'objectif principal assigné au niveau du chef de division; et iii) l'objectif fondamental assigné au niveau du directeur adjoint. Ces objectifs sont fixés sur la base d'indicateurs de performances et l'accent est mis sur les résultats. Au début d'une période d'examen des performances, le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique discutent des objectifs et se rencontrent pour consigner officiellement les résultats obtenus. Ceux-ci sont ensuite comparés aux objectifs et la performance est notée en fonction du degré de réalisation des objectifs. Ces derniers sont évalués à la fin de l'année du point de vue de leur réalisation (60 %) et de leurs caractéristiques (40 % : importance, degré de difficulté et mesurabilité).

- **Évaluation des performances** – La plupart des organismes utilisent les résultats de l'évaluation comme données de base pour les promotions et les primes liées à la performance. Conformément à la réglementation relative à l'évaluation de la performance, celle-ci porte sur trois points principaux : la performance (du point de vue qualitatif et quantitatif, le respect des délais dans l'accomplissement des tâches, et l'amélioration des procédures), la capacité (bonne connaissances des TI et des tâches à accomplir, jugement, planification, aptitude professionnelle et éventuellement, connaissance d'une certaine langue étrangère) et l'attitude (ponctualité, présence, discipline et bons rapport avec le public). Trois domaines se voient attribuer des coefficients différents : en premier lieu la performance (60 %) suivie de la capacité (30 %) et de l'attitude (10 %). Pour assurer la flexibilité de l'évaluation des performances, la Réglementation applicable aux évaluateurs de performances permet d'évaluer les subordonnés en les classant en cinq catégories (excellents, très bons, moyens, peu satisfaisants et inacceptables).
- **Évaluation à 360 degrés** – La Commission de la fonction publique (CFP) de Corée et le ministère de l'administration publique et de l'intérieur (MAPI) ont mis au point une politique officielle concernant l'évaluation à 360 degrés. Cette politique préconise le recours à plusieurs évaluateurs pour estimer efficacement les performances, tant aux fins de l'évaluation proprement dite que dans un but de développement. Le gouvernement central a révisé le Décret sur l'emploi dans la fonction publique (DEFP), dans le but de préciser que l'évaluation à 360 degrés pouvait être utilisée non seulement pour les promotions, mais aussi pour les augmentations de salaires, la rémunération liée à la performance, la formation, la nomination à des postes et d'autres pratiques concernant le personnel (Kim, 2001).

7. Rémunération liée à la performance

- Deux types de programmes RLP existent en Corée : les augmentations au mérite et les primes. Les premières sont ajoutées au salaire annuel et sont liées à la notation des performances des hauts fonctionnaires. Les primes sont versées sur une base annuelle et sont destinées aux fonctionnaires de rang intermédiaire et subalterne.
- **Augmentations au mérite** – Il existe quatre catégories d'évaluation allant de S à C comme indiqué au tableau 4.2. En Corée, le grade 1 est le plus élevé (niveau des ministres délégués) tandis que les nominations aux postes de vice-ministres et de ministres sont effectuées en fonction de considérations politiques. Le montant des augmentations au mérite liées à la performance est constitué par le salaire de base multiplié par le taux de rémunération liée à la performance. Il est à noter que les 10 % de fonctionnaires les moins performants qui se situent dans la catégorie d'évaluation C indiquée au tableau 4.2 ne reçoivent pas d'augmentation.

Tableau 4.2. **Catégorie d'évaluation, indices de traitement et taux de rémunération liée à la performance**

Catégorie d'évaluation	Excellent (S)	Très satisfaisant (A)	Normal (B)	Non satisfaisant (C)
Proportion de salaire	Les 20 % les plus performants	21-50 %	51-90 %	91-100 %
Taux de rémunération liée à la performance	7 %	5 %	3 %	0 %

- **Programme de primes liées à la performance** – Le gouvernement coréen applique un système similaire, correspondant au type le plus courant de paiement de primes, fondé sur le versement d'une prime annuelle qui est fonction des évaluations des performances pour l'année. Ce programme s'applique à tous les fonctionnaires, du directeur de division aux grades subalternes, dans toutes les catégories. Le calcul des primes accordées aux fonctionnaires de grade 3 (au niveau des directeurs de division) et 4 est basé sur la DPO alors que pour les grades 5 et au-dessous, il est fondé sur le système d'évaluation des performances³. Une prime d'un montant forfaitaire est accordée et son montant varie entre 40 et 100 % du salaire mensuel de base par année.
- La prime liée à la performance peut être accordée de diverses façons : i) au niveau individuel; ii) au niveau du département/ministère; iii) à ces deux niveaux combinés. Les primes liées à la performance sont le plus fréquemment accordées sur une base individuelle pour le moment. Lorsqu'une différenciation individuelle est extrêmement difficile au niveau

de l'exécution d'une tâche, et que le travail par équipe est essentiel dans l'exercice des fonctions journalières, des primes liées à la performance peuvent être accordées au niveau d'un département. C'est le cas depuis 2002 dans quatre domaines (défense, police, sécurité – par exemple pour le Service de sécurité présidentielle – et les chemins de fer) dans lesquels les résultats dépendent d'un effort collectif. En outre, on peut accorder des primes liées à la performance en combinant les deux critères, mais on ne l'a pas encore fait jusqu'à présent.

Tableau 4.3. **Système d'évaluation utilisé pour le programme de primes liées à la performance**

Catégorie d'évaluation	Excellent (grade S)	Très satisfaisant (grade A)	Normal (grade B)	Non satisfaisant (grade C)
Proportion	Les 20 % les plus performants	21~50 %	51~90 %	91~100 %
Taux de la prime liée à la performance	100 % ou plus	70 %	40 %	0 %

- La principale méthode appliquée au personnel de niveau intermédiaire et subalterne est l'évaluation des performances. Si nécessaire, le directeur d'un organisme ou d'un ministère peut également utiliser d'autres méthodes d'évaluation. La méthode de l'évaluation à 360 degrés est donc utilisée, mais elle n'est pas obligatoire sauf en cas de circonstances particulières.

8. Mise en œuvre du système

- Récemment, la RLP et la DPO ont été vivement critiquées par les agents de la fonction publique. Tout d'abord, ces systèmes n'ont pas bien été préparés avant leur mise en application. Ils ont été adoptés de façon soudaine en 1998 et appliqués à l'ensemble de la fonction publique en 1999. De plus, de nombreux responsables n'ont pas bien compris la nature de ces systèmes et les difficultés liées à la fixation d'objectifs en matière de performances. Par ailleurs, il est en général aussi déplaisant d'évaluer quelqu'un que d'être évalué soi-même. Le système fondé sur l'ancienneté est encore en place dans de nombreux organismes coréens, de telle sorte qu'il est difficile de changer rapidement les opinions et les comportements sur le court terme. En outre, il est difficile de mettre au point des objectifs et indicateurs de performances parce que les affaires publiques sont, par nature, souvent difficilement quantifiables. Enfin, ces systèmes semblent engendrer davantage de bureaucratie et accroître à la fois les pressions et le stress. La RLP et les mesures des performances doivent être améliorées pour

réduire les plaintes et le mécontentement. Il faudra du temps pour y parvenir et il faut donc réaliser des progrès constants fondés sur des partenariats à la fois nationaux et internationaux.

- La RLP est un système institué récemment en Corée et adopté seulement depuis peu par le secteur privé. La concurrence de plus en plus vive sur place et à l'étranger a contraint les conglomérats à adopter des programmes de rémunération au mérite afin d'améliorer les performances. Parmi la prolifération des incitations fondées sur la performance, les paiements réguliers de primes ont progressivement fait place à des programmes de primes différenciées, liées à la performance. Les autorités n'avaient pratiquement aucune expérience de ce système jusqu'à la fin des années 90. Ce manque d'expérience risque d'être source de confusion et de conflits lors de l'application de programmes RLP dans la fonction publique.
- Opposition des syndicats. La Commission de la fonction publique recommande aux organismes de ne pas accorder des primes uniformes aux fonctionnaires indépendamment de leurs performances. Les instituteurs relevant du ministère de l'Éducation et des Ressources humaines exigent que leurs primes prennent la forme d'indemnités communes à tous les agents publics. Le Syndicat des enseignants et des travailleurs de Corée (KTU) a refusé en 2001 le système de primes liées à la performance. Le conflit avec les enseignants a constitué l'un des principaux obstacles à l'application à grande échelle de la RLP. En fait, les enseignants souhaitent recevoir une rémunération supplémentaire, mais le KTU a refusé la RLP parce qu'elle est fondée sur une différenciation des performances. En février 2002, il a exigé du gouvernement que la RLP soit accordée à tous les enseignants sous forme d'indemnité, ou bien qu'elle soit supprimée (Ha, 2002)⁴.
- Une culture égalitaire. Lorsque quelqu'un bénéficie d'un meilleur traitement, en particulier dans une société aussi homogène que celle de la Corée, cela heurte souvent la sensibilité des autres citoyens. Cette culture égalitaire est très persistante en Corée. Les décideurs savent que, pour motiver les fonctionnaires, la RLP doit avoir un cadre très large. Mais lors de l'élaboration de la politique du personnel, cette idée a pu se heurter aux exigences d'autres fonctionnaires soucieux de partager les ressources financières de façon plus égale. Dans le passé, les régimes autoritaires ont également contribué au renforcement de cette culture égalitaire. Sous la dictature, les gens aspiraient à des valeurs démocratiques telles que l'égalité et une représentation équitable sans discrimination. Les sentiments de ce genre semblent renforcer la culture égalitaire dans l'histoire de la Corée contemporaine.
- D'autres facteurs affectent les chances de succès de la RLP. Par exemple, le système d'ancienneté constitue un autre obstacle majeur à l'application du programme RLP à l'ensemble de l'administration. L'ancienneté est un autre facteur déterminant dans le calcul de la rémunération.

9. Difficultés et problèmes

- Les fonctionnaires peuvent recevoir des augmentations au mérite, même si leurs performances ne le justifient pas, parce que les supérieurs hiérarchiques souhaitent éviter de créer des tensions au sein du personnel. C'est pourquoi des éléments peu performants peuvent recevoir la même augmentation que des employés modèles, et qu'ils peuvent en venir à considérer les augmentations au titre de la RLP comme un dû. En conséquence, les plus brillants éléments s'interrogent sur l'utilité d'un effort visant à réaliser des performances exceptionnelles.
- Les performances des fonctionnaires font généralement l'objet d'une évaluation subjective fondée sur le jugement des chefs de service. Les programmes RLP s'appuient sur ces évaluations subjectives. Les chefs de service peuvent commettre un certain nombre d'erreurs qui nuisent souvent à la crédibilité du processus d'évaluation des performances. Si ce processus manque de crédibilité, cela n'incite guère les fonctionnaires à établir un lien entre la rémunération et la performance. Un système RLP efficace implique des mesures précises et complètes des performances couvrant toute la gamme d'activités liées à un emploi donné. Malheureusement, il est non seulement difficile, mais aussi coûteux de mettre au point des mesures de performance pour chaque emploi.
- Les programmes RLP n'ont pas toujours l'influence attendue voulue sur la motivation du personnel. Les employeurs et le personnel n'ont pas toujours la même notion de la taille de l'augmentation nécessaire pour avoir un effet sur la motivation. Ainsi, les augmentations sont sujettes aux déductions de l'impôt sur le revenu et des contributions aux caisses de retraite. C'est alors que par rapport au salaire annuel, les augmentations au titre de la RLP une fois par an, peuvent paraître négligeables.
- Actuellement, l'augmentation annuelle au mérite n'est pas très motivante. En d'autres termes, les différences entre une augmentation dans la catégorie supérieure « S » et une autre dans la catégorie inférieure « C » sont minimes. Les fonctionnaires faisant l'objet des meilleures évaluations éprouvent un sentiment de fierté, mais leur gratification financière n'est pas suffisante.
- Du fait que les programmes RLP ont un caractère essentiellement individuel, ils ne contribuent guère à l'intégration du personnel. Les fonds prévus pour les augmentations au mérite étant limités, les fonctionnaires sont en concurrence pour en obtenir une part accrue. La concurrence au sein du personnel est contreproductive si le succès d'un projet dépend du travail d'équipe. Les augmentations au mérite sont particulièrement bien adaptées aux emplois impliquant un travail individuel. Lorsque la concurrence est perçue par le personnel comme une sorte de guerre, elle nuit aux relations humaines au sein d'un organisme.

10. Enseignements tirés et perspectives

- La gestion des ressources humaines pour les postes de niveau élevé devrait être très développée, mais ce n'est pas le cas en Corée. La DPO a récemment été adoptée comme instrument d'évaluation pour les hauts fonctionnaires. Une GRH plus stratégique est donc nécessaire pour eux à l'avenir. On pourrait aussi s'inspirer éventuellement du modèle américain de Service des hauts fonctionnaires (SES) ou du modèle britannique de Service de la haute administration (SCS) qui utilisent un système de critères de compétences. Le gouvernement coréen se prépare à adopter un nouveau système similaire au SES ou au SCS. Il entrera en vigueur en 2006. La gestion des performances des hauts fonctionnaires se retrouvera améliorée, ce qui pourrait avoir une influence à long terme sur les fonctionnaires de rang intermédiaire et subalternes. L'efficacité du système doit être démontrée aux agents intermédiaires et subalternes par les hauts fonctionnaires.
- Lier l'évaluation des performances aux objectifs opérationnels : les critères utilisés pour évaluer les performances d'un fonctionnaire devraient être liés aux stratégies concurrentielles adoptées par une agence.
- Les indemnités sont excessives car le salaire de base représente en effet environ la moitié du salaire mensuel tandis que les indemnités et autres prestations sociales en représentent l'autre moitié. Dans ces circonstances, les fonctionnaires risquent de considérer la RLP comme une indemnité. Il faudra donc, dans un proche avenir, intégrer les indemnités au salaire de base. De plus, le niveau de rémunération devra être ajusté parce qu'il est inférieur à celui des pays voisins comme le Japon, Hong-Kong, Chine et Singapour. Plus précisément, le niveau de rémunération des hauts fonctionnaires coréens est relativement bas. Par conséquent, les fonctionnaires sont généralement mécontents de leur système de rémunération, ce qui est source de méfiance entre eux et la direction, et source de mécontentement au sujet du système de rémunération actuel et notamment du programme RLP. Il faudra améliorer sensiblement le système de rémunération pour créer un climat de confiance et assurer le succès de la RLP.
- Les fonctionnaires se plaignent souvent de l'évaluation et de la mesure de la performance. Le principal problème que pose le passage à une méritocratie est l'élément subjectif des mesures, qui suscite un doute préjudiciable au système. Au cours des réunions d'évaluation des performances avec les fonctionnaires, les chefs de services devraient discuter plus sérieusement des plans des carrières des fonctionnaires et de leurs futures performances. Lorsque celles-ci laissent manifestement à désirer, les uns et les autres devraient en rechercher ensemble les causes pour mettre au point un plan d'action collective.

- L'analyse des postes est vitale pour les organismes qui souhaitent se doter de systèmes de rémunération cohérents au plan interne. Les chefs de services qui mettent au point des mesures objectives des performances utilisent des descriptions de postes, indiquant les obligations, les exigences et l'importance relative du poste au sein de l'agence. Ils peuvent évaluer les performances en fonction de ces critères, ce qui peut aider à rendre moins arbitraires leurs décisions relatives aux augmentations au mérite grâce à l'utilisation des critères plus précis. La Commission de la fonction publique a créé le service d'analyse des emplois en 1999. Plusieurs agences (tels que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce et le Service météorologique de la Corée) ont procédé à une analyse des emplois en consultation avec la Commission de la fonction publique. Les activités de ce type devraient normalement contribuer au développement d'une GRH plus rationnelle à l'avenir. Depuis 2003, la Commission de la fonction publique analyse tous les postes de hauts fonctionnaires à l'échelon de l'administration tout entière en prévision de la mise en place d'un nouveau système de haute administration publique.
- Les directeurs ont tendance à faire preuve d'une indulgence excessive lors de l'évaluation de leurs subordonnés, en ne faisant guère la différence entre les éléments performants et les autres. Cette tendance ainsi que le recours à des systèmes de gratifications traditionnels fondés sur l'ancienneté sont certainement liés à la culture paternaliste coréenne qui aspire à l'harmonie. L'harmonie est l'une des valeurs sur lesquelles les organismes coréens attachent le plus d'importance. La plupart des directeurs coréens sont davantage enclins à faire régner l'harmonie en évaluant leurs subordonnés avec indulgence qu'à créer les différends et les tensions qui résulteraient d'évaluations critiques ou négatives. À l'heure actuelle, la différence de RLP entre les fonctionnaires coréens performants et les autres est minime. Les augmentations au mérite devraient être plus importantes. Si les fonctionnaires constatent que l'on ne fait pas la différence entre ceux qui sont performants et les autres, les meilleurs d'entre eux risquent de se sentir lésés et de devenir moins performants. Lorsqu'au sein d'un organisme, les augmentations au mérite ne reflètent pas clairement les différences effectives de performances, il faut prévoir d'autres formes de gratifications, par exemple des avantages annexes venant s'ajouter aux augmentations de salaires liées à la performance (RLP).
- Les chefs de service doivent jouer le rôle d'instructeurs pour responsabiliser leurs subordonnés. Il est important de trouver un moyen d'inculquer des connaissances individuelles au sein de l'organisme, en les rendant accessibles et utiles non pas à un seul service ou pour une seule fonction, mais à l'organisme tout entier. En tant qu'instructeurs, les chefs de service doivent veiller à ce que leurs subordonnés aient accès aux ressources nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Les chefs de service/instructeurs devraient aider

leur personnel à interpréter les problèmes qu'ils rencontrent dans leur travail, et à les affronter à mesure qu'ils se présentent. Le fait de responsabiliser ainsi les fonctionnaires devrait déboucher sur un plus grand nombre de mesures d'autocorrection plutôt que sur des mesures prises compte tenu des informations en retour de la direction.

- Dans un environnement caractérisé par le secret et l'autoritarisme, les fonctionnaires et les syndicats ne disposent pas des informations nécessaires pour déterminer s'il existe des liens effectifs entre la rémunération et la performance professionnelle. Il est difficile d'instaurer un climat de confiance lorsque les décisions sont tenues secrètes et que ni le personnel ni les syndicats n'ont d'influence sur les décisions relatives aux rémunérations. Pour que les programmes de rémunération liée à la performance (RLP) soient un succès, le personnel et les syndicats doivent donc avoir une idée claire de ce que l'on attend d'eux pour recevoir des augmentations au mérite et savoir en quoi consisteront les gratifications liées à la performance. Une bonne communication aide le personnel et les syndicats à avoir des aspirations raisonnables et les encourage à faire confiance au système et à ceux qui en assurent le fonctionnement. Les autorités doivent bien faire comprendre et aux syndicats et au personnel que celui-ci doit être prêt à s'adapter pour relever divers défis comme les nouvelles technologies et les nouvelles méthodes de travail.

Notes

1. Cette étude, fournie par le gouvernement coréen se fonde sur le rapport établi par le Professeur Pan Suk KIM, professeur d'administration publique, Université Yonsei, intitulé *Renforcer le lien entre la rémunération et la performance dans l'administration : le cas de la Corée*, OCDE, [PUM/HRM(2002)10].
2. Auparavant, il n'existait pas de notation des performances pour les fonctionnaires de grade 4, et au-dessus, ceux-ci faisaient l'objet d'une évaluation annuelle, notamment relative au comportement, mais leurs performances n'étaient pas notées.
3. La fonction publique coréenne comprend 9 grades, le grade 1 étant le plus élevé et le grade 9 le plus bas.
4. Historiquement, les syndicats n'ont jamais été très développés dans la fonction publique coréenne, sauf dans les cas des techniciens médicaux et des employés des postes et des chemins de fer (MAPI, 2001:56). Depuis 1998, le Conseil professionnel des fonctionnaires de rang subalterne est reconnu en tant qu'organisation légale, bien qu'il ne soit pas encore statutairement reconnu comme syndicat. En outre, le KTU, organisation autrefois illégale, est maintenant un syndicat d'instituteurs légalement reconnu depuis l'adoption par l'Assemblée nationale, le 6 janvier 1989, de la loi relative à la création et à la gestion du syndicat des enseignants. À l'heure actuelle le KTU est partisan de l'abolition du programme de primes liée à la performance, ou bien d'en faire une indemnité de type classique ne différenciant pas les performances individuelles entre les employés.

Politique de rémunération liée à la performance en Nouvelle-Zélande

1. Informations générales

- Depuis 1988, la fonction publique néo-zélandaise a connu une véritable mutation du fait de restructurations et de la création d'un nouveau cadre législatif applicable à la gestion des services publics. Un aspect fondamental de ces changements est que chaque ministère ou département est devenu un employeur à part entière. Les contrôles des apports de travail comme le plafonnement des effectifs et la rémunération type en fonction des postes ont été remplacés par les budgets fondé sur les résultats, et les fonctionnaires ont été soumis par chaque département au droit général du travail.
- Les différents ministères ont institué des systèmes de rémunération liée à la performance dans le cadre de cette série générale de réformes. Avec la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande occupe une position d'avant-garde en ce qui concerne l'adoption d'un système de rémunération liée à la performance dans la fonction publique.

2. Raisons d'instituer des politiques RLP

- Rendre les départements/ministères autonomes et flexibles dans le cadre de réformes de plus grande envergure.
- Améliorer, sur le marché du travail, le passage du secteur public au secteur privé et *vice versa*.
- Améliorer l'efficacité et la responsabilisation de la gestion du secteur public.

3. Flexibilité et contrôle

- Il n'existe pas de système normalisé de rémunération liée à la performance.
- Dans le cadre de dispositions générales, les départements sont libres de concevoir leurs propres systèmes et doivent les financer avec leur propre budget.
- Il n'existe pas de contrôle centralisé du fonctionnement des systèmes de rémunération liée à la performance dans les différents services.

- Le contrôle s'effectue sous la responsabilité financière du directeur général, qui doit veiller à ce que des ressources budgétaires suffisantes soient prévues, notamment pour d'éventuelles rémunérations liées à la performance.

4. Champ d'application de la RLP

- Les systèmes RLP sont potentiellement applicables à l'ensemble du personnel, y compris aux directeurs généraux.
- Les secteurs de la santé et de l'éducation dans leur ensemble ne sont pas couverts par une convention collective nationale (contrairement à certains groupes relevant de ces secteurs).

5. Principes généraux du système RLP

- Stratégie en matière de rémunération : les systèmes de rémunération doivent être adaptés aux besoins particuliers de chaque service et viser essentiellement à contribuer à l'obtention de résultats et au maintien/amélioration de la performance ou de la production : i) en développant et préservant la capacité organisationnelle nécessaire pour obtenir les résultats fixés comme objectifs dans leurs déclarations d'intention; ii) en offrant des incitations et des opportunités au personnel pour l'aider à acquérir les compétences/qualifications requises et/ou améliorer ses performances. Les départements devraient collaborer étroitement avec la Commission de la fonction publique à la planification des conventions collectives.
- Les services fixent les niveaux de rémunération en prenant en compte des facteurs comme : i) la demande du marché en compétences/qualifications, expérience et responsabilités appropriées; ii) les facteurs de recrutement et de rétention du personnel; iii) la capacité de payer conformément aux directives de base approuvées; iv) les comparaisons avec d'autres groupes au sein du département; v) toute politique future des autorités visant à assurer l'équité voulue entre les fonctionnaires en général ou des groupes particuliers; et vi) les autres facteurs à prendre en compte pour un département donné.
- La politique de rémunération fixée pour les chefs de service par la Commission de la fonction publique et mise au point en accord avec les autorités a pour but de :
 - ❖ lier la rémunération des chefs de service de la fonction publique à un marché de référence du secteur public au sens large;
 - ❖ lier davantage la rémunération des chefs de service à leur performance.
- Les contraintes budgétaires jouent un rôle clé dans le système de calcul. Chaque chef de service est responsable de la gestion du budget global. Les services se réfèrent aux « paramètres de négociation » des autorités (voir plus bas).

6. Évaluation des performances

- Ce système est fondé d'une façon générale sur la reconnaissance des performances et/ou des compétences.
- La conception du système d'évaluation des performances est décentralisée au niveau des départements (voir directives générales ci-après).

7. Rémunération liée à la performance

- Augmentations au mérite (décidées par les différents départements dans les limites du barème de traitement correspondant aux postes).
- Primes pour performance exceptionnelle.

Les paramètres de négociation des autorités sont notamment les suivants :

Généralités :

1. Les performances correspondant à celles qui sont normalement prévues devraient être reflétées par le salaire plutôt que par le paiement exceptionnel d'une somme forfaitaire ou de primes de risque (« paiement de sommes forfaitaires »).
2. Des augmentations de salaires (au lieu du paiement régulier de sommes forfaitaires) devraient être accordées aux fonctionnaires dont la performance est d'année en année supérieure à la normale.
3. Les départements qui ont prévu des dispositions contractuelles relatives au paiement de sommes forfaitaires (en dehors des exceptions ci-après) devraient avoir une stratégie pour négocier/supprimer progressivement ces dispositions à mesure que des opportunités se présentent.

Exceptions à cette politique générale :

1. Paiements de sommes forfaitaires en récompense de performances excellentes ou exceptionnelles (par exemple supérieures à la norme) ou d'une contribution exceptionnelle (par exemple un volume de travail très considérable) à la mission de l'organisme. Un petit pourcentage seulement des fonctionnaires devrait recevoir des sommes de ce genre une année donnée.
2. Indemnités contractuelles pour fonctions supplémentaires ou de niveau plus élevé.
3. Politiques envisageant le paiement d'une somme forfaitaire pour récompenser des progrès accomplis sur une période d'un an, avec incorporation du paiement dans le salaire lorsque les progrès réalisés sont durables (par exemple sur une période de deux ou trois ans).
4. Paiement de sommes forfaitaires à des fonctionnaires très performants ou compétents arrivés en haut de l'échelle de traitement, dans le cadre d'une stratégie visant à retenir le personnel ou bien à reconnaître ou améliorer ses performances/compétences/capacités.

8. Mise en œuvre du système

- Le système RLP est appliqué dans presque tous les services de la fonction publique.

9. Difficultés et problèmes

- Comme tous les systèmes de rémunération, celui qui est lié à la performance dépend de façon cruciale de l'efficacité avec laquelle il est appliqué.
- Le point qui a suscité le plus de critiques (en particulier des commentaires politiques) est celui des paiements ponctuels liés à la performance.

10. Enseignements tirés et perspectives

- L'expérience de la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne la rémunération liée à la performance ou aux niveaux de compétences (ou une combinaison des deux) est très positive. La seule exception est la police – service de carrière – qui revient à un système davantage fondé sur l'ancienneté. Cela a permis de clarifier les objectifs des emplois et de responsabiliser davantage le personnel.
- Au cours des cinq dernières années, on a mis de plus en plus l'accent sur la compétence, et certaines agences ont cessé de se fonder uniquement sur la performance.
- Le bilan de la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne les primes ou paiements exceptionnels liés à la performance est plus mitigé. Certains organismes ont conservé une forme de prime de risque et la possibilité de verser des primes liées à la performance. Certains y recourent pour certains postes tandis que d'autres n'utilisent que très rarement cette forme de rémunération. La politique du gouvernement tend à éloigner les départements/ministères de cette forme de rémunération. Cela tient également en partie aux pressions politiques exercées après les préoccupations exprimées quant au paiement discutable de primes au personnel de certains organismes publics non ministériels.

Politique de rémunération liée à la performance en Espagne

1. Informations générales

- La première réforme constitutionnelle importante pour la fonction publique modifie le système mis en place par la Loi de 1964 relative aux fonctionnaires. L'un des principaux aspects de cette réforme a été la modification du barème des salaires de la fonction publique. La réforme a institué le principe de l'égalitarisme pour le salaire de base dans toutes les administrations publiques, et une classification des rémunérations en deux catégories : basiques et complémentaires. Des primes récompensent des performances particulières liées à la fois aux intéressés et à leurs postes :
 - ❖ une indemnité générale liée au poste (et fonction du niveau de celui-ci);
 - ❖ une indemnité spécifique à un poste (difficulté technique particulière, haut degré de conscience professionnelle ou de responsabilité, conflits d'intérêts ou postes impliquant des tâches exceptionnellement dangereuses ou ardues);
 - ❖ une prime de productivité (récompensant des performances ou comportements professionnels particuliers).
- La prime de productivité ne fait pas l'objet d'une négociation avec les syndicats. Dans les services au sein desquels sont accordées des primes de productivité liées à des performances exceptionnelles, les syndicats connaissent généralement la conception du système et ils y participent.

2. Raisons d'instituer la politique RLP

- La prime de productivité a été instituée pour mettre en place des techniques de rémunération utilisées dans le secteur privé.

3. Flexibilité et contrôle

- Au début de chaque exercice budgétaire, le ministère des Finances adopte une résolution fixant le niveau de productivité que doit atteindre chaque département ministériel ou organisme autonome. Durant l'exercice, le niveau de productivité peut être adapté aux effectifs. On utilise pour cela un module pour chaque fonctionnaire relevant des catégories A et B. Le

ministère des Finances fixe le montant total des crédits destinés à financer les primes de productivité, ce montant étant fonction des effectifs et de la mesure dans laquelle les objectifs fixés pour chaque programme sont atteints (Loi relative au budget général de l'État pour 2000).

- Dans les limites de cette masse salariale globale, les différents départements et organismes sont libres de concevoir et développer leurs propres systèmes de rémunération liée à la performance et à la productivité. Chaque département détermine les critères à appliquer pour fixer les montants des primes de productivité individuelles.
- Les restrictions économiques n'ont pas entraîné de fortes réductions du montant total des crédits, la masse salariale prévue pour payer cette indemnité pèse d'ailleurs aujourd'hui plus lourd dans l'ensemble de la structure du système de rémunération que lorsqu'il a été mis en place en 1985.

4. Champ d'application de la RLP

- La prime de productivité peut être utilisée dans toutes les administrations publiques – centrale, autonomes et locales – mais est surtout utilisée dans l'administration centrale.
- Le critère de productivité pour la rémunération liée à la réalisation d'objectifs est appliqué dans certains secteurs comme la sécurité sociale, le service officiel des transports, les hôpitaux, la police, les établissements pénitentiaires, l'Inspection du travail, les chercheurs du Conseil supérieur de la recherche scientifique et les professeurs d'université.
- La prime de productivité est accordée à un pourcentage élevé de fonctionnaires des catégories A et B. Ce pourcentage est beaucoup plus faible pour les catégories C et D et d'une façon générale, cette prime n'est pas basée sur une évaluation de la performance, mais sur un temps de travail supérieur à la norme. Deux importantes exceptions sont à signaler : la sécurité sociale et la police, qui disposent de leurs propres systèmes fondés sur la performance par rapport à des objectifs et liés à l'évaluation des performances collectives d'équipes ou de services. Toutes les catégories de personnel sont incluses dans ces programmes.

5. Principes généraux du système RLP

- Les différents départements et organismes peuvent concevoir et développer de façon autonome leurs propres systèmes de rémunération liée à la productivité et à la performance. Il existe des modèles fondés sur l'évaluation de la performance individuelle ou sur celle d'équipes/services.
- Les systèmes de RLP par équipe ou service sont majoritaires lorsqu'on utilise la productivité pour récompenser des performances particulières.

- Du point de vue juridique, les principales caractéristiques de la prime de productivité sont les suivantes :
 - ❖ Elle récompense des performances exceptionnelles, des activités supplémentaires ou bien encore une motivation ou un sens de l'initiative remarquable dans l'exercice des fonctions professionnelles.
 - ❖ Son montant total ne peut pas dépasser un certain pourcentage des frais de personnel totaux de chaque programme et de chaque organisme.
 - ❖ Le volume de la RLP doit être connu des autres fonctionnaires dans chaque département ou organisme concerné, ainsi que des représentants des syndicats.
- Les directives générales relatives à la prime de productivité sont les suivantes :
 - ❖ activité supplémentaire (nombre d'heures de travail supérieur à la norme) = plus de 50 % de ce que représentent les primes de productivité dans la masse salariale totale;
 - ❖ performances exceptionnelles (ayant des effets sur certains secteurs) = 32 % de ce que représentent les primes liées à la performance dans la masse salariale totale;
 - ❖ autres critères = 14 %.
- La loi stipule également que le montant de la prime ne doit pas dépasser un certain pourcentage des frais de personnel totaux de chaque programme et de chaque organisme, à déterminer par la loi de finances.

6. Évaluation des performances

- Il n'existe pas de système normalisé d'évaluation des performances. Chaque département est responsable de la mise au point de son propre système. Une fois que la masse salariale globale prévue pour la prime de productivité a été fixée, chaque service dispose d'une grande latitude pour fixer les critères individuels à appliquer à chaque fonctionnaire.

7. Rémunération liée à la performance

- Prime de productivité

8. Mise en œuvre du système

- En 2000, le coût des primes de productivité a représenté environ 9.7 % du montant total des rémunérations, les pourcentages variant de la façon suivante :
 - ❖ 7.7 % dans les ministères;
 - ❖ 7.8 % dans les organismes autonomes;

- ❖ 11.4 % dans les agences publiques à caractère industriel et commercial;
- ❖ 22.1 % à la sécurité sociale.
- Les résultats au niveau central n'ont pas été évalués.

9. Difficultés et problèmes

- L'octroi de primes de productivité liées à des performances exceptionnelles est relativement rare car il est limité à certains secteurs. Dans la plupart des cas, cette prime est liée à des activités supplémentaires (nombre d'heures de travail supérieur à la norme) et elle représente pratiquement un montant fixe par rapport à ce critère. Il existe en même temps des primes de productivité de montants différents selon le nombre d'heures ouvrées dans les différents services ministériels à des postes équivalents.

10. Enseignements tirés et perspectives

- Pas d'information.

Politique de rémunération liée à la performance en Suède

1. Informations générales

- Jusqu'à la fin des années 80, l'administration centrale se caractérisait par un système très rigide de rémunération et de classification des postes. Les accords collectifs sur les salaires étaient fortement centralisés et les augmentations négociées s'appliquaient à l'ensemble de la fonction publique. Un écart est rapidement apparu entre le secteur public et le secteur privé. Les salariés peu qualifiés du secteur public étaient surpayés et les salariés hautement qualifiés étaient sous-payés par rapport à leurs homologues du secteur privé. Ce déséquilibre a causé tensions considérables entre les deux secteurs.
- En 1978, on a introduit un élément de négociations salariales décentralisées (représentant jusqu'à 1 % au niveau local). En 1985, le Parlement a adopté le Projet de loi relatif au personnel de la fonction publique, déclarant que la politique de l'emploi dans le secteur public accorderait la priorité aux résultats et à l'efficacité plutôt qu'à d'autres considérations. À partir de 1980-89, on a institué un nouveau système budgétaire pour remplacer les affectations de crédits détaillées par un contrôle de la performance et des budgets-cadres. Dans la pratique, ce système revient à fixer chaque année des plafonds de dépenses pour les agences.
- En 1989, le système de barème de traitement, commun à toute la fonction publique a été remplacé par un système de salaires individuels, différenciés et établis au niveau délégué (agences). Au début des années 90, la Suède a connu une grave crise économique et a donc lancé un programme de crise prévoyant notamment des coupes substantielles dans les dépenses publiques. En conséquence, au cours des 15 dernières années, environ 20 % des fonctionnaires ont été considérés en surnombre. En 1994, l'État a parachevé le processus de délégation des responsabilités d'employeur aux agences exécutives. Une autonomie totale a été accordée aux directeurs des agences en ce qui concerne le rôle d'employeur¹.
- Le système de rémunération individuel et différencié faisant l'objet de négociations centrales a été mis en place vers 1990 et il est maintenant bien établi dans l'ensemble de la fonction publique. Depuis cette date, le secteur

public utilise ce système aussi bien pour les recrutements que pour les décisions relatives aux augmentations de salaires des fonctionnaires déjà en place.

- Le système suédois peut être considéré comme une forme de rémunération liée à la performance, mais sans système d'évaluation normalisé. Il n'existe pas de système uniforme de RLP. Presque toutes les agences recourent une fois par an à une évaluation des performances ou de dialogue d'évaluation, pour examiner les performances et les éventuels besoins futurs relatifs aux tâches, résultats et formation.
- L'Agence suédoise des employeurs du secteur public (ASESP) est un organe spécial qui représente les agences gouvernementales lors des négociations collectives. C'est un organisme public auquel l'État a confié la responsabilité d'employeur depuis 1965, mais depuis juillet 1994, elle agit au nom des agences qui en sont membres, et qui lui ont octroyé des instructions spécifiques. L'ASESP est coiffée par un Conseil des employeurs dont les membres sont élus par les organismes. Officiellement, le gouvernement nomme les membres du Conseil des employeurs qui décide l'orientation de la politique des employeurs et fixe les cotisations des membres – qui assurent la totalité du financement de l'ASESP – en proportion de la masse salariale des agences. Le Conseil de l'ASESP est l'organe exécutif suprême qui joue un rôle central dans les négociations salariales avec les syndicats. En tant que directeur exécutif de l'agence, le directeur général est nommé par le Conseil d'administration. L'ASESP élabore les politiques de l'emploi dans différents domaines et assure à ses membres des services d'expertise et des consultations. Les politiques sont discutées et mises au point par les membres au cours de réunions et dans le cadre de réseaux. Toutes les agences de l'administration centrale doivent être membres de l'ASESP, y compris le Cabinet du Premier ministre.

2. Raisons d'instituer un système de rémunération individuelle et différenciée

- La rémunération individuelle et différenciée avait pour but de tenir davantage compte de la performance et d'autres critères de mérite.

3. Flexibilité et contrôle

- La législation relative à la main-d'œuvre est pour l'essentiel discrétionnaire, ce qui signifie qu'elle peut être remplacée par des conventions collectives. La plupart des conditions d'emploi sont énoncées dans les conventions collectives.

- Le système de rémunération est fortement décentralisé. Les agences sont pratiquement autonomes en ce qui concerne les domaines liés à la politique de l'employeur. Chaque agence prend les décisions relatives à la rémunération, à l'emploi, à l'embauche et aux licenciements, etc. Sa seule obligation est d'avoir les compétences requises pour obtenir les résultats exigés des autorités gouvernementales.
- Le TNS (système de classification statistique des postes, fondé sur l'activité professionnelle et adopté en 1991) est un instrument statistique qui permet d'analyser et de comparer d'un point de vue statistique les rémunérations du secteur public. En 2003, un système modernisé et davantage développé, appelé BESTA, a été mis en place.
- Depuis 1997, les pouvoirs publics, supervisent les politiques de l'emploi des agences en utilisant un système comportant le rapport annuel relatif à la planification des compétences, le niveau et la progression des salaires, la répartition par sexe, la structure par âge et la rotation du personnel.

4. Champ d'application de la RLP

- La plupart des fonctionnaires suédois sont soumis à des systèmes de rémunération individuels à l'exception des hauts fonctionnaires – y compris les professeurs d'université et les directeurs généraux – auxquels le système de conventions collectives ne s'applique plus. Leurs salaires sont maintenant fixés individuellement soit par un comité d'examen, soit directement par les pouvoirs publics.
- Les fonctionnaires de tous niveaux peuvent faire l'objet de systèmes de gratifications liées à la performance dans le cadre de leurs conventions collectives locales. Il y a cependant quelques exceptions à la règle (police, forces armées et magistrature).

5. Principes généraux du système RLP

- Chaque salaire individuel est négocié au niveau local et en toute transparence.
- La rémunération devrait être déterminée et différenciée au niveau individuel. Les principaux facteurs à prendre en compte à cet effet sont le degré de difficulté des tâches accomplies, la qualité de la performance de l'intéressé et la valeur marchande du travail en question.
- La direction locale et les syndicats locaux décident s'il convient d'accorder des augmentations de salaire en raison d'un niveau de compétence plus élevé, de missions plus complexes, d'exigences professionnelles plus grandes, d'un niveau de compétence et de responsabilité plus élevé, et ils se prononcent également sur les promotions et les niveaux de performance. Le mode de

calcul de la rémunération devrait encourager le développement et l'engagement des intéressés, favoriser une différenciation appropriée des salaires et être considéré comme équitable compte tenu des résultats et des performances.

- Le système exige que la direction élabore des politiques de rémunération locales qui soient généralement transparentes et reconnues par la majorité du personnel. Une politique de rémunération locale type :
 - ❖ met l'accent sur les activités et les objectifs de l'organisme;
 - ❖ rend celui-ci mieux à même de recruter et de conserver à son service un personnel ayant les compétences requises;
 - ❖ précise comment le calcul de la rémunération peut motiver le personnel et l'inciter à être performant;
 - ❖ définit le mode de calcul de la rémunération;
 - ❖ prévoit des moyens d'empêcher toute discrimination.
- Les agences locales classifient les différents postes selon la fonction, la responsabilité, etc. Pour cela, ils réalisent souvent des enquêtes sur la rémunération et des études de marché.
- Le salaire de base constitue et de loin l'essentiel de la rémunération des fonctionnaires de l'administration centrale. Leur revenu mensuel peut être constitué en outre dans une faible mesure par le paiement d'heures supplémentaires ou par une compensation pour les heures ouvrées en dehors des heures de travail normales. Quelques groupes de fonctionnaires reçoivent des indemnités spéciales liées à la nature de leur travail, mais cela est relativement rare.

6. Évaluation des performances

- Il n'existe pas de système d'évaluation uniforme des fonctionnaires suédois.
- Presque tous les organismes recourent une fois par an à une évaluation des performances ou dialogues d'évaluation afin de faire un bilan et d'examiner les éventuels résultats, tâches et besoins de formation futurs.
- L'administration engage chaque année avec les directeurs généraux un dialogue sur les objectifs et des résultats en mettant l'accent sur la réalisation des objectifs et en définissant des objectifs et domaines d'action nouveaux.
- Toutes les agences sont tenues d'organiser une fois par an un dialogue entre chaque fonctionnaire et directeur/chef de service. La plupart recourent à l'évaluation à 360 degrés, dans le cadre de laquelle l'employeur donne des informations en retour au directeur et *vice versa*. Les évaluations effectuées montrent que l'on pourrait souvent améliorer le dialogue en le liant davantage aux objectifs actuels et en le faisant porter plus franchement sur les performances et attentes effectives.

- Au niveau des organismes, il est naturel de lier la planification des activités à celle des performances et compétences individuelles. La gestion par objectifs combinée à une planification individuelle à tous les niveaux par le biais du dialogue annuel sur le développement crée des liens efficaces entre les performances des différents fonctionnaires et celles de l'organisme.
- La notation au mérite est généralement fondée sur les tâches accomplies et sur les résultats reconnus. Des accords salariaux peuvent fixer les critères fondamentaux applicables à la différenciation des salaires.
- Les supérieurs hiérarchiques sont censés informer leurs subordonnés de leur augmentation de salaire individuelle, en à la justifiant à l'aune de la performance des intéressés.
- Les entretiens en rapport avec les négociations salariales constituent un des éléments d'un système d'évaluation. Le critère ultime de compétence du personnel doit être la réalisation des tâches des agences avec un degré d'efficacité satisfaisant.

7. Rémunération liée à la performance

- Il existe trois types d'accords négociés au niveau des agences au titre de quelques accords-cadres couvrant l'administration centrale dans son ensemble. L'accord de base et l'accord général sont négociés au niveau central entre l'Agence suédoise des employeurs du secteur public et les centrales syndicales. L'accord de base porte sur la procédure de négociation, il est valable pendant une certaine période et doit être confirmé par les autorités. L'accord-cadre général porte sur les niveaux globaux de salaire et les autres conditions générales.
- Les accords locaux déterminent la rémunération individuelle et les autres conditions locales d'emploi, et ils sont négociés au niveau des organismes entre la direction et les représentants syndicaux. Il n'existe pas de barèmes de traitement ni de plans de rémunération déterminés au niveau central. Les augmentations de salaires sont fonction d'une évaluation des qualifications, des résultats et des performances de chaque fonctionnaire. Les accords locaux sont considérés comme les plus importants par la majorité du personnel. Les agences sont pleinement responsables des résultats et des conséquences de leurs conventions collectives. Les ajustements de leurs budgets, qui ne sont pas ventilés entre les différents postes de dépenses, ne s'effectuent pas de façon automatique, mais par le biais d'un indice reflétant l'évolution des charges salariales dans le secteur industriel. Aucune compensation financière n'est prévue pour les augmentations de salaires approuvées qui sont supérieures à l'indice. Dans ce cas, les agences doivent réduire leurs coûts, soit en donnant un préavis au personnel, soit par d'autres moyens.

- Dans le dernier accord-cadre, le syndicat du personnel d'encadrement et l'ASESP ont décidé de ne pas fixer de niveau minimum pour les augmentations de salaires. L'accord stipule que le niveau de rémunération individuel doit être fixé dans le cadre d'un dialogue direct entre les supérieurs hiérarchiques et leurs subordonnés.
- Le cas échéant, les gratifications liées aux performances sont plus directement liées aux mesures de l'efficacité et aux économies réalisées.

8. Mise en œuvre du système

- Plus de 90 % des fonctionnaires suédois reçoivent un salaire différencié de façon individuelle.
- Les salariés tout comme les employeurs apprécient beaucoup le système de rémunération individualisé.
- Les directeurs généraux sont pleinement conscients de leur rôle d'employeur et assument très bien cette responsabilité.
- On estime que le recrutement et la rétention de directeurs généraux efficaces ont été améliorés dans le cadre du système de rémunération individualisé.
- Il apparaît que les gratifications liées à la performance ont représenté de 0 à plus de 30 % du salaire de base dans les organismes qui ont adopté des systèmes de gratification de ce type.

9. Difficultés et problèmes

- Un risque de hausse inflationniste des salaires apparaît si les agences partent du principe que les pouvoirs publics ne peuvent pas accepter des réductions d'effectifs (police, juges, magistrats, etc.) et seront contraints de leur accorder des compensations. Le problème ne se pose pas actuellement et ne se posera jamais, mais il déstabilisera le système décentralisé actuel dans le cas contraire.

10. Enseignements tirés et perspectives

- La répartition des fonctions entre les pouvoirs publics et les organismes facilite une séparation entre :
 - ❖ les augmentations de salaires et les crédits budgétaires;
 - ❖ les politiques du personnel et la politique visant le marché du travail;
 - ❖ les ressources disponibles et les activités nouvelles non planifiées;
 - ❖ les recrutements et les considérations politiques.

Note

1. Il n'existe pas de mécanisme d'évaluation de carrière dans la fonction publique suédoise. Le même droit du travail s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé. La Loi relative à l'emploi dans la fonction publique comprend peu de dispositions spécifiques au secteur public, essentiellement sous la forme de règles concernant les procédures d'embauche et de licenciement, la responsabilité des mesures disciplinaires et les activités supplémentaires nuisant à la confiance.

Politique de rémunération liée à la performance en Suisse¹

1. Informations générales

- Un prototype de RLP a été mis en place dès 1996. En fait, il était encore légalement possible à l'époque de refuser une augmentation de salaire réelle en vertu d'une clause évoquant un élément considéré comme « négatif ». Les supérieurs ayant déjà fait l'expérience de cet aspect de la direction du personnel ont exprimé le désir de récompenser les performances exceptionnelles. Une norme juridique spécifique a été adoptée, ouvrant la voie à l'adoption d'un système de rémunération liée à la performance, en principe applicable à toutes les catégories de personnel.
- Après l'adoption de cette norme et dans le cadre de la réforme législative globale, la RLP a été ancrée dans la loi et dans les actes législatifs subordonnés. La Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) a été adoptée par le Parlement le 24 mars 2000 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Elle a mis fin aux augmentations de salaires automatiques auxquelles les fonctionnaires avaient droit jusqu'à une date récente². Les chambres fédérales étaient favorables au principe de la RLP.

2. Raisons d'instituer la RLP

- L'ancien système de rémunération prévoyait une augmentation quasi automatique des salaires tous les deux ans pour l'ensemble des membres du personnel jusqu'à ce que leurs salaires aient atteint le plafond de leurs échelles respectives. Il était certes possible d'ajuster cette augmentation en fonction de la performance, mais sans obligation aucune, cette pratique n'était donc pas courante. Le changement d'attitude intervenu est la conjonction de plusieurs facteurs : initiative politique, rapports de la Commission de contrôle et volontés politiques du Conseil national et de l'Office fédéral du personnel.

3. Flexibilité et contrôle

- Le système de rémunération est uniforme pour l'ensemble de la Confédération (à l'exception du Département fédéral des affaires étrangères qui applique certaines règles qui lui sont propres). La rémunération liée à la performance est définie au niveau central, ses principes étant inscrits dans

la législation de même que les directives d'application. La mise en œuvre de la RLP est en revanche décentralisée en ce sens que chaque cadre est responsable de son personnel subordonné.

4. Champ d'application de la RLP

- Il existe un seul dispositif d'application de la RLP qui vaut pour tous les postes.
- Le système est applicable individuellement à l'ensemble du personnel de la Confédération.

5. Principes généraux du système RLP

- Le principe de la RLP est défini au premier paragraphe de l'article 15 de la LPers qui stipule que « *le salaire dépend de la fonction, de l'expérience et de la prestation* ». Le salaire est donc fonction de ces trois principes fondamentaux, dont la performance (« *prestation* ») fait partie intégrante, tandis que les autres sont définis dans la législation subordonnée. Il existait certes d'autres systèmes d'évaluation des performances avant l'adoption de la RLP, mais ils étaient pratiquement sans effets sur les salaires. De nos jours, la stratégie gouvernementale de gestion des performances est axée essentiellement sur l'élément « *performance* ». À celle-ci correspond une partie du salaire total de l'intéressé.
- Les échelles de traitement sont déterminées par trois organes différents, en fonction de la position hiérarchique de l'intéressé.
- Les évaluateurs disposent d'une certaine latitude en ce sens que ce sont eux qui déterminent le pourcentage d'augmentation des salaires des fonctionnaires dont les performances sont jugées « *très satisfaisantes* » ou « *excellentes* ».
- La rémunération liée à la performance est incorporée au système de rémunération normal, chaque service administratif disposant de son propre budget. Ce budget peut être réduit. Un budget spécifique à la rémunération de la performance considéré comme exceptionnel, est également disponible, il peut lui aussi faire l'objet de coupes budgétaires.
- Les augmentations de salaire fondées sur la performance peuvent varier de 2 à 6 %. Il est important de signaler à ce sujet que même si les salaires de base (échelle des traitements) sont fonction de la description de poste, le pourcentage d'une augmentation de salaire ne constitue pas seulement la matérialisation monétaire d'une performance. L'expérience joue aussi un rôle dans les augmentations de salaire. Lorsque des fonctionnaires ont atteint le plafond de leur échelle de traitement et que leur performance est jugée « *très satisfaisante* » ou « *excellente* », leurs supérieurs peuvent leur accorder une prime, sans toutefois y être obligés.

- L'expérience joue un rôle dans les augmentations de salaire. Lorsqu'un fonctionnaire atteint le plafond de son échelle de traitement et que sa performance est jugée « très bonne » ou « excellente », la haute direction peut lui accorder une prime, mais sans obligation.

6. Évaluation des performances

- Les objectifs assignés à un fonctionnaire sont convenus entre ce dernier et son supérieur hiérarchique immédiat.
- Il existe tout d'abord des objectifs liés à la performance et qui permettent d'adapter le travail à des buts ou à des résultats. Ces objectifs peuvent prendre par exemple la forme d'un projet particulier ou de tâches courantes particulièrement importantes durant une année donnée.
- La série suivante d'objectifs concerne le comportement des fonctionnaires, couvrant certains aspects de leur personnalité et de leurs méthodes de travail. Sont prises en comptes les compétences professionnelles et personnelles, l'aptitude à communiquer et à diriger. Ces objectifs comportementaux conditionnent la réussite professionnelle et viennent compléter les objectifs liés à la performance.
- La performance et le comportement sont traités comme deux catégories distinctes aux fins de l'évaluation des fonctionnaires. Les directeurs se concertent pour décider du coefficient à attribuer à chaque objectif et à chaque catégorie en fonction de leur importance relative (pondération). Par exemple, ils sont libres d'assigner un « rang de priorité élevé » ou un pourcentage important à un objectif donné. De même, ils peuvent rejeter un objectif comportemental s'ils le jugent inapproprié dans une situation donnée.
- Des entretiens en cours d'année servent à suivre le comportement professionnel et à s'assurer que les objectifs sont bien atteints.
- Le processus officiel d'évaluation des performances a lieu peu avant la fin de l'année et s'effectue par écrit, au moyen d'un formulaire dont les principaux éléments sont définis au niveau central. Le fonctionnaire est libre de se préparer à l'entretien en procédant à une auto-évaluation qui peut être ultérieurement comparée à celle de son supérieur.
- Le système est fondé sur une échelle de cinq critères allant de A++ (performances très largement supérieures à la norme) à C (performances insuffisantes). Les notations intermédiaires sont les suivantes : A+ (performances nettement supérieures à la norme), A (performances pleinement satisfaisantes) et B (performances partiellement satisfaisantes). Pour éviter qu'une de ces catégories ne devienne prépondérante, le Conseil national a pondéré les notations en utilisant la courbe de Gauss et déterminé des fourchettes de valeurs pour chacune d'elles. L'application de

ces fourchettes est décidée au niveau central. Ce système garantit des résultats aussi transparents que possible tout en respectant les droits individuels (protection des données). Si un fonctionnaire est en désaccord avec les résultats d'une évaluation, son supérieur hiérarchique immédiat peut être invité à procéder à une nouvelle évaluation.

7. Rémunération liée à la performance

- Les gratifications financières accordées au titre de la rémunération liée à la performance consistent en augmentations de salaire au mérite et en primes :
 - ❖ **Augmentations au mérite** : La RLP relative à chaque échelle de traitement est résumée dans le tableau 4.4.
 - ❖ **Primes** : Des primes peuvent également être accordées pour récompenser des performances. Ce type de rémunération est laissé entièrement à la discrétion des directeurs. Alors que les augmentations de salaire dépendent toujours de la notation de fin d'année, les primes liées à la performance peuvent être accordées à tout moment de l'année, indépendamment de la notation. Enfin, il convient de signaler que la loi prévoit l'octroi de primes exceptionnelles ou en nature. Le montant des augmentations (à partir de A+) est normalement décidé par les différents

Tableau 4.4. RLP relative à la notation lors de l'évaluation

Notation lors de l'évaluation	Augmentation annuelle de salaire Les pourcentages indiqués ci-après sont valables une fois que le plafond de l'échelle de traitement est atteint	Prime complémentaire une fois que le plafond est atteint
A++ Performances très largement supérieures aux attentes	De 4.1 % à 6 %	Prime complémentaire pouvant atteindre 12 %.
A+ Performances nettement supérieures aux attentes	De 3.1 % à 4 %	Prime complémentaire pouvant atteindre 6 %.
A Performances pleinement satisfaisantes	3 %	Pas de prime complémentaire.
B Performances partiellement satisfaisantes	2 % Jusqu'à 94 % du plafond de l'échelle de traitement.	La rémunération ne comprend pas de compensation pour l'inflation. Salaire réduit à 94 % du plafond de l'échelle de traitement après deux ans.
C Performances insuffisantes	0 % ¹	1

1. Pas d'augmentation de salaire dans le cas des performances faisant l'objet de la note « C ». L'élément de rémunération destiné à compenser l'inflation n'est accordé que dans des cas exceptionnels, notamment en cas de difficultés financières. Si des mesures sont prises pour aider l'intéressé à progresser, si un transfert à un poste moins exigeant ou d'autres mesures de ce genre ne lui permettent pas d'améliorer sa performance, son contrat est résilié.

services, de même que celui des primes liées à la performance et des primes exceptionnelles. La qualification proprement dite ne peut pas être contestée, contrairement aux répercussions financières (sur le salaire) d'une qualification.

8. Mise en œuvre du système

- La RLP a été adoptée en même temps que la nouvelle Loi relative aux fonctionnaires et elle a fait partie d'un processus de révision globale de la législation dans ce domaine. Comme indiqué au début du présent rapport, la rémunération liée à la performance indépendante du salaire « normal » n'était pas un concept entièrement nouveau pour les fonctionnaires fédéraux. Ceux-ci savaient depuis longtemps que des changements étaient inévitables, en particulier sous la forme de la RLP, parce que le débat parlementaire à ce sujet avait été largement couvert par les médias. Lorsque les Chambres fédérales ont approuvé la loi, les syndicats ont réuni le nombre de signatures requis pour organiser un référendum dont la motion a été rejetée par un vote fédéral, et la loi a été dûment approuvée par les fonctionnaires.
- La mise en œuvre de la RLP a fait l'objet d'une évaluation très peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi. Un rapport intérimaire sur la façon dont la qualité du nouveau système de rémunération devait être assurée a suivi au printemps 2003.
- Dans leur majorité, les personnes interrogées après l'institution du nouveau système de rémunération, considèrent que l'utilisation de différentes techniques d'évaluation est une bonne chose. Elles y ont vu un signe de changement : se démarquer de l'image poussiéreuse du fonctionnaire pour s'orienter vers des techniques de gestion publique modernes fondées sur l'esprit d'entreprise. Les fonctionnaires envisagent donc avec optimisme l'utilisation de la RLP comme vecteur d'un système permettant une évaluation flexible des performances. Toutefois, étant donné qu'il faut éviter toute répercussion sur les coûts, les fonctionnaires doutent que le nouveau système puisse être appliqué intégralement. Ils craignent également que les performances ne soient pas notées correctement. Sur ce point, les cadres ont remarqué que pour pouvoir les évaluer de façon appropriée, il faut fixer les objectifs avec soin. Il est cependant évident qu'un certain degré de subjectivité subsistera toujours.
- Le tableau ci-après donne des objectifs chiffrés, fixés par les autorités, que les cadres doivent s'efforcer d'atteindre lors du processus de notation, ainsi que les chiffres effectivement obtenus. Les résultats constituent un bon point de départ pour de futures mesures.

Tableau 4.5. Objectifs chiffrés pour la notation

Notation lors de l'évaluation	C	B	A	A+	A++
Objectifs chiffrés (%)	0-3	5-15	65-75	10-25	0-5
Chiffres de 2002 (%)	0.2	3.3	75.2	20.2	1.1
Chiffres de 2003 (%)	0.2	2.9	76.2	19.8	0.9

- Six mois après la première évaluation annuelle obligatoire, les fonctionnaires ont estimé majoritairement qu'un système de rémunération liée à la performance était une bonne chose. Il leur donne, ainsi qu'à la direction, la possibilité d'une discussion franche, encourage le travail axé sur l'obtention de résultats et favorise la communication. Il signifie aussi que les fonctionnaires doivent, tout comme les directeurs, être confrontés aux questions de personnel.
- La seconde évaluation générale fait apparaître une tendance à qualifier le personnel d'une façon beaucoup moins différenciée.

9. Difficultés et problèmes

- Les personnes interrogées à ce sujet estiment que le temps consacré à la mise en œuvre de la RLP est excessif par rapport aux résultats obtenus. Les problèmes signalés sont notamment les suivants :
 - ❖ le lien entre la RLP et la courbe de Gauss;
 - ❖ la difficulté à uniformiser les méthodes d'évaluation;
 - ❖ l'incompétence de certains supérieurs;
 - ❖ l'effet négligeable sur les salaires;
 - ❖ le fait que la culture de la fonction publique ne se prête pas à une rémunération liée à la performance.
- Ce sont là les seules conclusions qu'il a été possible de tirer à ce stade.
- D'après les premiers résultats de l'enquête, il semblerait que la décentralisation ait entraîné l'utilisation de différents modes d'application de la RLP, ce qui risque de nuire à l'efficacité du système. Certains fonctionnaires critiquent le lien avec la courbe de Gauss. En fait, la portée des augmentations de salaire liées à la RLP est limitée par rapport au système de rémunération antérieur, et les contraintes budgétaires ne donnent guère aux directeurs la possibilité d'accorder des primes. Un défaut flagrant du système qui devrait être examiné de près est l'application rigide de la courbe de Gauss à des groupes de trois à quatre personnes. Cela pose manifestement un problème et par ailleurs, c'est incompatible avec l'utilisation de la courbe de Gauss prévue par le Conseil national, qui avait fait du principe l'échelle de valeurs pondérées

la base de l'application du système (voir plus haut). Il est donc impératif de fournir davantage d'informations, d'en améliorer la qualité et d'assurer en fait une formation. Des mesures sont prévues dans ces domaines.

10. Enseignements tirés et perspectives

- Étant donné que le système vient seulement d'être mis en place, aucune réforme de grande envergure n'a encore été envisagée.
- Un système RLP qui permet effectivement d'accorder des augmentations de salaire et des primes importantes constitue vraisemblablement un atout. Toutefois, comme toutes les administrations, celle de la Confédération se heurte à des contraintes budgétaires. Si par ailleurs, on prend d'autres mesures affectant les salaires, le personnel risque d'être très rapidement démotivé, ce qui risque d'entraîner rapidement un cercle vicieux. Étant donné que l'on continuera de toutes façons à effectuer des évaluations, les notes données aux fonctionnaires risquent de commencer à baisser.
- La RLP n'est généralement appliquée que sur une base individuelle en Suisse. Lorsqu'une équipe est récompensée, on utilise des instruments différents comme les primes liées à la performance.

Notes

1. Le présent document ne porte que sur la RLP (rémunération liée à la performance) telle qu'elle est appliquée dans la Confédération au niveau fédéral.
2. Il convient de noter en passant que la nouvelle loi a mis fin à la notion de fonctionnaire et de nomination de durée fixe pour la remplacer par celle de « salarié » doté d'un contrat de base de durée indéterminée.

Politique de rémunération liée à la performance au Royaume-Uni

1. Informations générales

La RLP dans la fonction publique du Royaume-Uni

- La politique suivie par les gouvernements antérieurs pour décentraliser la gestion de la fonction publique en créant des agences autonomes et pour rémunérer l'ensemble des fonctionnaires en fonction de leur performance, distinguant les pratiques de rémunération dans la fonction publique de celles du secteur public dans son ensemble, notamment au niveau des autorités locales et du Service de santé national. Les deux caractéristiques particulières de la fonction publique sont : i) la délégation aux départements et aux agences des dispositions relatives à la rémunération, à la notation et à la gestion de la performance, pour le personnel n'appartenant pas à la haute administration; et ii) l'application pratiquement générale du système de rémunération liée à la performance.
- Avant la délégation de ces responsabilités, le Trésor fixait de façon centralisée la rémunération, la classification des postes et les conditions d'emploi de tous les fonctionnaires dans le cadre de négociations avec les syndicats. Les différents ministères/départements n'exerçaient aucun contrôle sur les conditions d'emploi de leur personnel. La délégation aux départements et aux agences des responsabilités en matière de rémunération et de systèmes de classification des postes a commencé au début des années 90. En même temps, la rémunération liée à la performance a été instituée pour assurer un lien plus étroit entre la performance et la gratification des fonctionnaires, individuellement et en groupes. En 1996, on a donné aux départements toute latitude pour déterminer les conditions d'emploi applicables à leur personnel.

Historique de la RLP

- En 1955, la Commission royale Priestly s'est déclarée opposée à la rémunération au mérite en raison de la difficulté à évaluer les contributions individuelles. La Commission Fulton a adopté un point de vue inverse en 1968, mais les conclusions d'une étude réalisée par des fonctionnaires ont été à nouveau défavorables à l'institution de la rémunération au mérite. Durant les années 70, le Comité d'examen des hauts salaires et le Comité des dépenses de

la Chambre des députés se sont tous deux déclarés favorables à la rémunération au mérite. En 1982, la Commission d'enquête Megaw a recommandé l'adoption du principe de la rémunération liée à la performance. Il en est résulté « un dispositif décentralisé plus fluide prenant en compte les différences régionales, les incitations à la productivité et les gratifications liées à la performance ». Cette enquête a suscité une vive hostilité de la part des syndicats et il a fallu des années avant qu'un syndicat conclue un accord tenant compte de ces nouvelles règles du jeu.

- En 1985, un dispositif expérimental de primes liées à la performance, d'une durée de trois ans, a été instauré. Ce dispositif a été un échec : le personnel l'a jugé inéquitable, les critères d'attribution des primes étaient flous et il entraînait des problèmes éthiques et de motivation. On a cependant pu tirer des renseignements utiles.
- En 1987, un accord a été conclu avec le syndicat des cadres de la fonction publique (IPCS) pour instituer un système de points accordés pour les performances supérieures à la normale. Des accords avec les autres syndicats de la fonction publique ont ensuite été conclus. Toutefois, les syndicats acceptaient ces accords à contre cœur, la plupart d'entre eux estimant que ce n'était qu'en acceptant les dispositifs de rémunération liée à la performance que des crédits supplémentaires seraient débloqués pour financer l'augmentation des salaires de leurs membres. Les systèmes mis en place alors s'inspiraient largement des échelles de salaire existantes, sans les remplacer.
- Le premier Livre blanc sur la Charte du citoyen (1991) a évoqué le « puissant effet » que peut avoir la rémunération liée à la performance. Il a promis de systématiser les gratifications liées à la performance et les pénalités en cas d'échec dans le cadre des conditions normales de rémunération et de travail des fonctionnaires. Les coûts des gratifications liées à la performance sont recouverts par les gains de productivité réelle.

Réforme des systèmes de rémunération et de suivi du comportement professionnel

- Le rapport de Sir Richard Wilson sur la réforme de la fonction publique (1989) exigeait que les départements et les agences aient conçu et mis en œuvre, au plus tard, en avril 2002 des réformes de leurs systèmes de rémunération et de suivis du comportement professionnel.
- Le rapport de Michael Bichard sur la gestion de la performance visait essentiellement à améliorer la planification des opérations et à suivre de plus près les performances. Il recommandait d'utiliser efficacement la rémunération pour motiver fortement les éléments performants, les meilleurs d'entre eux et les responsables de la réalisation des principaux objectifs opérationnels recevant les meilleures gratifications. En pratique, cela implique

des écarts de salaires plus marqués entre les éléments les plus performants et les autres fonctionnaires donnant entière satisfaction. Sir Michael Bichard a également préconisé le recours accru à une rémunération variable pour récompenser les bonnes performances (programmes de primes individuelles et par équipe).

Syndicats de la fonction publique

- En dehors de la haute administration, où opère un organisme en charge d'examen de la rémunération, les syndicats de la fonction publique sont chargés de la négociation des rémunérations dans tous les services responsables des négociations salariales. Les fonctionnaires sont syndiqués à environ 60 %. La direction des syndicats souhaite en revenir à un système de rémunération centralisé.

2. Raisons d'instituer des politiques RLP

- Mieux adapter les rémunérations au marché et permettre aux services et aux organismes de mieux contrôler leur masse salariale tout en évitant des hausses de salaires incompatibles avec la politique gouvernementale relative à l'économie et aux dépenses publiques.
- Assurer une utilisation rationnelle des ressources financières en favorisant la prestation de services publics de haute qualité, mais d'un coût abordable, et aussi récompenser les bonnes performances et pénaliser les mauvaises.
- Assurer une plus grande transparence.

3. Flexibilité et contrôle

- Le système initialement centralisé a été de plus en plus décentralisé au cours des dix dernières années. En 1994, le gouvernement a fait part de son intention d'étendre à tous les départements, autres que ceux de la Haute Fonction Publique, sa politique de délégation et de remplacer les grilles de rémunération nationales existantes.
- Une condition de délégation était que tous les départements devaient réexaminer leurs systèmes de rémunération et de gestion des performances pour s'assurer qu'ils avaient mis au point les systèmes les mieux adaptés à leurs besoins opérationnels. En élaborant leurs propres systèmes, les départements doivent tenir compte des quatre principes clés énoncés dans les codes de gestion de la fonction publique (CSMC) :
 - ❖ utilisation plus rationnelle de la masse salariale;
 - ❖ meilleure flexibilité du système de rémunération;
 - ❖ meilleur contrôle budgétaire des coûts salariaux;
 - ❖ établissement d'un lien effectif entre rémunération et performance.

- Le Cabinet du Premier ministre est le garant du CSMC et tous les organismes de la fonction publique doivent respecter ce code. Les propositions de rémunération déléguées qui sont formulées par les départements et les agences doivent servir de base à des négociations ultérieures au niveau des départements dans le cadre du processus annuel de calcul des rémunérations. Les responsables examinent les propositions en tenant compte de l'amélioration de la prestation des services, des considérations de coûts et des principes d'équité et de justice.
- Le système de rémunération et de suivi du comportement professionnel de la haute administration est géré de façon centralisée par le Cabinet du Premier ministre. Ses dispositions sont entrées en vigueur en avril 2001 et les premiers paiements effectués dans le cadre du nouveau système ont commencé en avril 2002.

4. Champ d'application de la RLP

- La politique RLP s'applique à toutes les catégories de personnel.
- La rémunération des hauts fonctionnaires est gérée directement par le Cabinet du Premier ministre.
- La politique RLP peut être appliquée aussi bien au niveau individuel que collectif (équipes/services).

5. Principes généraux du système RLP

- Les pratiques varient d'un organisme à l'autre, mais une condition de délégation est que les départements et les agences doivent assurer un lien étroit et effectif entre rémunération et performance. Le programme de réforme de la fonction publique a offert aux départements et aux agences une bonne occasion de moderniser leurs systèmes de gratification. On a défini les principes généraux dont devaient tenir compte les organismes de la fonction publique.
- Les pratiques actuelles sont très variables au sein de la fonction publique, les départements et les agences étant encouragés à aligner leurs stratégies de gratification sur leurs propres objectifs opérationnels. Les systèmes de rémunération actuels comprennent généralement des barèmes de traitement minimum et maximum selon le grade, ainsi que des primes ponctuelles et ciblées, et des primes variables.
- Pour les hauts fonctionnaires, le nouveau système de rémunération associe une rémunération de base fixe à des primes variables qui doivent être obtenues au mérite chaque année (et qui sont réévaluées annuellement). Ce système fait dépendre la rémunération des prestations fournies durant l'année, et non de l'ancienneté. La rémunération est fondée directement sur

la contribution d'un fonctionnaire à l'efficacité de son département par rapport à celle de ses pairs. L'efficacité a été évaluée chaque année par rapport aux conventions de la fonction publique, aux plans d'activité et au nouveau cadre de compétences de la haute administration.

6. Évaluation des performances

- La plupart des départements et agences établissent des barèmes de traitement par grade. Ceux-ci sont fixés pour tenir compte des pressions des marchés et/ou des facteurs de recrutement et de rétention. Les barèmes de traitement sont généralement revalorisés chaque année en fonction des besoins et des pressions du marché.
- La plupart des départements conçoivent leurs systèmes de rémunération en fonction de leurs besoins opérationnels.
- La plupart des départements et des agences prévoient une progression vers un taux de rémunération cible ou « paie au poste ». Les délais de progression varient en fonction de l'échelle de rémunération, les échelons inférieurs progressant généralement vers le taux cible plus rapidement que les échelons élevés. Les taux cibles sont fixés par rapport à ce que l'on considère comme le taux du marché pour le poste et ils représentent en général entre 80 % de l'échelle salariale et le maximum. Une fois qu'ils ont atteint le taux maximum, les meilleurs éléments sont généralement les seuls à recevoir des rémunérations variables au-delà de ce stade. Les mécanismes de progression varient d'un département à l'autre.
- Les départements peuvent aussi offrir un salaire de départ variable pour tenir compte de compétences particulières ou du salaire offert aux postes occupés antérieurement. Les meilleurs éléments ne seront pas nécessairement les mieux payés à leur grade. Les services s'efforcent activement de mettre au point des modalités de progression qui permettent de relever les défis de l'égalité des salaires.

7. Rémunération liée à la performance

- Les primes variables constituent maintenant l'un des principaux moyens utilisé pour accorder une rémunération liée à la performance aux fonctionnaires dont le travail est plus que satisfaisant. Le niveau des primes varie d'un organisme à l'autre et peut être élevé dans tel organisme et beaucoup plus bas dans tel autre.

Le cas des hauts fonctionnaires

- Le système ne constitue qu'un cadre, et aucune proposition n'est formulée concernant le niveau des primes. La gamme des primes disponibles sera recommandée au gouvernement par l'Organe chargé du réexamen des traitements des hauts fonctionnaires (SSRB).

- Pour 2003-04, l'augmentation moyenne du salaire de base des hauts fonctionnaires devrait être de 3.5 % et le montant total des primes est financé à 4 % par la masse salariale des hauts fonctionnaires. Les décisions finales sur le niveau des salaires de base et des primes sont prises chaque année en février.
- L'augmentation globale des salaires des quelque 3 800 hauts fonctionnaires représente environ 10 millions de livres, à quoi vient s'ajouter un montant plus ou moins équivalent pour les primes.
- Il existe un cadre clair assurant le ciblage de primes bien différenciées garantissant un montant significatif. Ceux qui versent la plus petite contribution n'auront pas droit à une prime.
- On a échelonné le programme de primes sur trois ans pour en étaler le coût initial.
- Les nouvelles modalités de rémunération ont amélioré la progression du salaire de nombreux fonctionnaires et permettent de mieux récompenser les excellentes performances, mais elles sont très peu favorables aux éléments peu performants. Les 25 % de fonctionnaires les plus performants passeront rapidement à un taux de rémunération fondé sur le marché avec des primes de l'ordre de 5 à 20 % si les objectifs clés sont atteints. Les 5 à 10 % de fonctionnaires les moins performants verront leur salaire rester inchangé ou même baisser en termes réels. Il est prévu d'assurer une formation à ce groupe ou bien de le licencier.
- Les salaires de tous les fonctionnaires à l'exception des plus performants seront plafonnés au dessous du niveau maximum de l'échelle de traitement. Les 15 % de hauts fonctionnaires qui ont des chances de se situer au dessus des taux cibles ne bénéficient pas d'une augmentation de leur traitement en termes réels, sauf s'ils font partie de 25 % les plus performants.
- Le nouveau système institue des taux de rémunération en rapport avec le marché pour aider à recruter et à récompenser un personnel compétent. La fixation d'un taux cible que tous les éléments performants peuvent atteindre et correspondant à 80-90 % du niveau médian du marché, vise à rendre les départements compétitifs pour recruter les meilleurs éléments et favoriser des échanges accrus avec l'ensemble du secteur public.
- Les traitements des hauts fonctionnaires représentent moins de 1 % de la masse salariale totale de la fonction publique et les autres rémunérations ne seront pas affectées par les modifications apportées au système de rémunération de la haute administration.
- Les changements apportés aux modalités de rémunération n'ont pas alourdi les dépenses publiques et elles ont plafonné la croissance des gains fixes à un niveau plus bas que le système de rémunération antérieur, sauf pour ce qui est d'assurer régulièrement des prestations de haut niveau.

- L'organe chargé de réexaminer les traitements des hauts fonctionnaires continue à donner des conseils indépendants au gouvernement en ce qui concerne la rémunération des hauts fonctionnaires.

8. Mise en œuvre du système (se reporter à la section 10)

9. Difficultés et problèmes

- **Capacité de gestion** – Cette question n'a cessé de préoccuper les directeurs des ressources humaines. Les systèmes de gestion de la performance sont solides (Égalité des études sur les performances – 2001), mais leur fonctionnement et leur gestion suscitent des préoccupations. L'un des principaux défis que doivent relever les départements et les agences consiste à renforcer la capacité de gestion. Un rapport de 2003 destiné au Conseil de direction de la fonction publique a recommandé « une gestion plus active des performances individuelles et organisationnelles » – y compris des attentes exprimées de façon plus transparentes et des informations en retour régulières et honnêtes fondées sur de meilleurs éléments d'information et des indications plus claires sur la façon dont nous récompenserons les fonctionnaires performants, ainsi qu'un processus d'évaluation simplifié dans le cadre d'un programme plus vaste de renforcement de la capacité de direction.
- **Financement flexible** – Les différences de rémunération selon le niveau de performance ne sont pas suffisamment marquées en termes monétaires, et elles sont donc peu motivantes. En raison de contraintes financières, les départements et les agences ne sont pas en mesure d'offrir des incitations financières suffisantes au personnel pour le pousser à donner le meilleur de lui-même. Le personnel risque d'avoir le sentiment que l'on ne l'incite pas à faire des efforts supplémentaires. On estime que le système de rémunération liée à la performance n'est pas aussi efficace qu'il le pourrait. Les départements et les agences ont également des difficultés à mesurer l'impact qu'a un système de rémunération liée à la performance sur la réalisation des objectifs organisationnels.

10. Enseignements tirés et perspectives

- Le gouvernement estime que la délégation de paiement constitue un instrument important pour faciliter des progrès au niveau de la prestation des services et de la productivité en offrant aux départements et aux agences la flexibilité voulue pour offrir des gratifications qui les aident à atteindre leurs objectifs opérationnels. Les secrétaires permanents/directeurs généraux peuvent déterminer les meilleurs moyens de recruter, de retenir et de motiver leur personnel, et ils ont les moyens de contrôler leur masse salariale, qui constitue une part très importante des coûts totaux de la plupart des départements ou agences. La délégation a offert aux services opérationnels des

possibilités de variation, d'expérimentation et de développement permettant de mettre au point l'assortiment approprié de gratifications. Les personnes compétentes et connaissant la situation locale prennent maintenant les décisions. La délégation va par conséquent dans le même sens que deux des quatre principes du Premier ministre concernant la réforme des services publics, à savoir la dévolution et la délégation à la « ligne de front » et une flexibilité accrue.

- Il est reconnu que la délégation de paiement ne va pas sans problèmes en ce sens que certaines différences de rémunération et de conditions sont difficiles à expliquer. Cela est apparu clairement lorsque des départements ont fusionné dans le cadre du processus de changement intervenu au niveau de l'administration.
- Le Cabinet du Premier ministre s'emploie actuellement, avec l'aide de parties prenantes clés, à formuler des propositions pratiques pour améliorer le fonctionnement des modalités de délégation suivant lesquelles les départements peuvent opérer.

Conception

- La conception du système de gratifications devrait refléter la façon dont les tâches sont effectivement accomplies et également la culture et l'orientation de l'organisme. Les systèmes de rémunération liée à la performance sont utilisés pour aligner la performance des fonctionnaires sur les objectifs organisationnels afin de bien harmoniser les objectifs individuels et la réalisation de ceux de l'organisme.
- Il est important de prendre en compte la culture de l'organisation. Si celle-ci est fondée sur l'esprit d'équipe, les gratifications individuelles peuvent être déconseillées.
- Il est important que les programmes restent d'actualité car la direction doit trouver des moyens de les relancer et de les actualiser pour que le personnel reste intéressé et enthousiaste. Les systèmes ont besoin de temps pour porter leurs fruits, avant que leurs avantages puissent être reconnus et/ou réalisés. Un changement perpétuel peut être déstabilisateur.
- Les incitations financières motivent les fonctionnaires lorsqu'il existe clairement des liens entre l'effort, la performance et la rémunération assortie de gratifications importantes.
- La rémunération liée à la performance est plus facile à appliquer lorsque les efforts et/ou les résultats sont faciles à mesurer.
- Des recherches sont nécessaires lorsque l'on conçoit ou exécute une nouvelle stratégie de rémunération. Il est important de découvrir ce qui a donné ou non de bons résultats dans d'autres organismes du même type, et de tirer des enseignements de leur succès ou de leurs échecs.

- Les gratifications non monétaires, allant de simples remerciements de la part des directeurs à des cérémonies plus élaborées, ne sont guère coûteuses et constituent des moyens efficaces de récompenser le personnel. Il est possible de recourir davantage à des gratifications non monétaires dans l'administration et les services publics. Bien que la fonction publique ait toute latitude pour accorder des gratifications non monétaires, elle ne semble pas y recourir aussi fréquemment qu'elle le pourrait.

Mise en œuvre

- Un certain nombre d'éléments importants permettent aux systèmes de gratification de bien fonctionner, notamment :
 - ❖ la transparence;
 - ❖ la participation des intéressés;
 - ❖ le sens de l'équité;
 - ❖ des objectifs réalistes et clairs;
 - ❖ des gratifications proportionnelles à l'effort demandé;
 - ❖ un degré de contrôle élevé des fonctionnaires sur les résultats mesurés;
 - ❖ une gestion impartiale et efficace des ressources humaines.

Système de suivi du comportement professionnel

- Un système efficace de gestion de la performance est fondamental. Il s'agit notamment de mesurer la performance, par exemple en obtenant rapidement des informations en retour sur ce qui a été accompli et en faisant connaître à tout le personnel les résultats auxquels il a contribué. Les objectifs individuels et organisationnels devraient être clairement harmonisés.
- Un lien trop étroit entre le système de gestion des performances et la rémunération peut avoir pour effet d'entraver l'évaluation de la performance, et de ne pas inciter à recenser les points faibles des agents. Il faut tenter de concilier l'impératif de cohérence, de compréhension et le souci de simplicité.
- La direction doit être capable de fixer clairement des objectifs et d'organiser le fonctionnement des services en fonction de ces derniers. Elle doit avoir les moyens d'appliquer effectivement le cadre d'action prévu. Dans bien de cas, il faudra qu'elle s'engage résolument à renforcer les capacités et à assurer des activités de formation en s'appuyant sur de solides moyens dans le domaine des ressources humaines, ce qui est étroitement lié à la fonction de planification des obligations/prestations.
- Un système efficace de gestion des performances doit non seulement récompenser les bonnes performances, mais aussi sanctionner efficacement les mauvaises.

Autres facteurs

- Le salaire ne constitue pas la seule motivation : le rapport 2002 de la Commission d'audit sur le recrutement et la rétention de personnel a montré que beaucoup de gens travaillent dans le secteur public pour « apporter leur contribution » et que la rémunération venait loin derrière des facteurs tels que la bureaucratie, la paperasse et la charge de travail parmi les raisons pour lesquelles certains décident de quitter le secteur public.

Problèmes et perspectives

- **Les primes liées à la performance devraient être variables** et clairement distinctes du salaire de base. Elles devraient être versées pour récompenser la réalisation d'objectifs fixés dans le cadre de conventions concernant le service public, accordées à des équipes et être suffisamment importantes (au moins 5 % du salaire) pour être véritablement motivantes. Pour financer les primes, il conviendrait que les départements et le Trésor approuvent des dispositions suivant lesquelles le dépassement d'objectifs, pour l'ensemble de l'organisme, entraînerait le déblocage de fonds supplémentaires pour récompenser les performances.
- **RLP applicable aux équipes et aux services** : au Royaume-Uni, sous les auspices du Trésor, du Service des douanes et des impôts indirects et du ministère du Travail et des Pensions, des recherches sont en cours sur l'impact du programme expérimental Makinson de primes fondées sur le travail d'équipe (Rapport Makinson, 2000) dans les principaux départements chargés de la prestation de services. Ces recherches auraient dû être terminées en avril 2005.

Politique de rémunération liée à la performance au Chili¹

1. Informations générales

- En 1998, le Chili a introduit le système de rémunération liée aux performances (RLP) dans la gestion de son secteur public, renforçant le processus de modernisation engagé au début des années 90. Ce processus de réforme était similaire à ceux qui ont eu lieu dans les pays développés, à ceci près qu'il s'inscrivait dans le cadre d'une économie sans déficit budgétaire, et avec la participation des syndicats du secteur public. Le processus de réforme au Chili se décompose en deux phases – la phase initiale, de 1998 à 2002, et sa consolidation, à partir de 2003. La RLP repose essentiellement sur deux instruments fondamentaux : la RLP appliquée au niveau de l'organisation et prenant la forme de Programmes d'amélioration de la gestion (PAG) qui incitent financièrement les agents à réaliser les objectifs de gestion et la RLP relative au travail d'équipe, appliquée de façon décentralisée par le directeur de chaque organisme.

1998-2002

- L'introduction des systèmes de RLP a commencé en 1998, dans le cadre de la réforme de la fonction publique et elle a été appliquée essentiellement aux organismes et aux différentes catégories de personnel, permettant une augmentation régulée des barèmes salariaux et instituant une prime de modernisation.
- Programme d'amélioration de la gestion (PAG) : La RLP au niveau des agences a été introduite dès 1998; elle constitue par le personnel une incitation financière visant à atteindre les objectifs de gestion. La conformité avec le PAG annuel confère aux agents une augmentation de salaire de 3 % l'année suivante, à condition que l'organisme ait atteint au moins 90 % des objectifs annuels. L'augmentation de salaire est de 1.5 % si le taux de réalisation des objectifs est compris entre 75 et 90 %.
- Durant les premières années d'application du programme, un fort pourcentage des indicateurs correspondant aux objectifs de gestion était lié aux activités régulières de l'agence, était basé sur les processus, et fixait des objectifs peu ambitieux. En 2001, le programme PAG a été modifié et l'on a veillé activement

à ce qu'il contribue au développement de la gestion stratégique de la gestion publique. Les modifications ont porté essentiellement sur le bon fonctionnement des activités et des systèmes propres à assurer une meilleure gestion globale.

- Le développement des systèmes de gestion s'effectue en plusieurs phases pour chacune desquelles des normes techniques sont définies. Les agences sont chargées de formuler leurs PAG et de mener toutes les activités prévues pour chaque phase. Chaque année, ils doivent préciser la phase qu'ils sont censés atteindre à la fin de l'année suivante dans chaque domaine et pour chaque système. Pour faciliter la coordination interne et externe, des coordinateurs des PAG ont été désignés dans chaque agence.
- Le directeur de chaque agence doit préparer les PAG dans le cadre d'un processus participatif, informant toutes les catégories de personnel de la proposition et également de la façon dont les objectifs doivent être atteints. Il est tenu d'organiser régulièrement des séances de travail pour informer et consulter les associations du personnel afin de solliciter leurs suggestions et des commentaires, aussi bien pour préparer le PAG que pour l'évaluer.
- Le cadre institutionnel du PAG comprend une Commission interministérielle dont les membres proviennent des ministères de l'Intérieur et des Finances, et de la Présidence, et qui est chargée d'assurer la cohérence et la qualité technique voulues, et de veiller à ce que les objectifs convenus en matière de gestion répondent à la demande. Chaque année, cette Commission approuve le Programme cadre, la formulation du PAG de chaque agence et sa réalisation. L'Office national du budget, qui est membre de la Commission, est chargé de mettre le programme au point du point de vue technique et opérationnel.
- Le Conseil général d'audit interne joue un rôle au stade de la vérification. La tâche des audits financiers de chaque agence consiste à vérifier et confirmer la réalisation des objectifs de gestion figurant dans les PAG, en utilisant des méthodes de vérification bien définies.

2003

- Une nouvelle loi, la Nouvelle politique concernant l'emploi et la haute administration, est entrée en vigueur en 2003. Il s'agit d'élaborer une politique intégrée de l'emploi dans le secteur public en offrant de meilleures incitations et en remaniant profondément les mécanismes de nomination des hauts fonctionnaires. Les principaux objectifs de la nouvelle politique du personnel sont de :
 - ❖ Moderniser et professionnaliser les profils de carrière dans la fonction publique en utilisant de meilleurs systèmes de recrutement, de promotion, de formation et de retraite.

- ❖ Offrir davantage d'incitations à l'amélioration des performances et des mécanismes de décision décentralisés concernant le barème, le traitement et la politique des salaires.
- ❖ Créer un nouveau cadre institutionnel, l'Office national de la fonction publique relevant du ministère des Finances, pour décentraliser encore davantage la mise en œuvre des nouvelles politiques de GRH.
- ❖ Mettre en place un réseau intégré de hauts fonctionnaires afin de mettre à la disposition du gouvernement central des équipes de professionnels de premier ordre.
- Plus précisément, la nouvelle loi renforce le système de RLP en offrant des incitations plus motivantes dans le barème des salaires et des augmentations pour compétence exceptionnelle au niveau de l'organisation. Elle institue un système permanent d'incitations au départ volontaire à la retraite et en 2004, elle a augmenté la prime de modernisation de 8 %.
- Parmi les autres innovations concernant l'élément variable de la rémunération figure le remplacement du système d'augmentation personnelle au mérite par une augmentation liée à la performance collective ou au **travail d'équipe**, accordée de façon décentralisée, en fonction du degré de réalisation des objectifs de gestion par les différents services.

2. Raisons d'introduire la RLP

- Récompenser les bonnes performances individuelles et collectives, améliorer la qualité des services publics, augmenter les salaires, motiver les fonctionnaires et garantir une meilleure gestion globale. Plus précisément, la principale raison d'instituer les PAG a été de créer un modèle pour améliorer les performances au sein des organismes, en renforçant les systèmes de gestion et notamment de gestion budgétaire. La principale raison de créer la RLP pour le travail d'équipe a été de décentraliser la gestion des incitations financières.

3. Flexibilité et contrôle

- Il existe deux systèmes de RLP, le PAG, qui est centralisé, et la RLP relative au travail d'équipe, qui est décentralisée.
- Dans le cas de la RLP relative au travail d'équipe, le directeur de chaque organisme est chargé de définir chaque année les équipes, les services ou les domaines d'activité en fonction de paramètres fonctionnels ou territoriaux, ou des deux. Les paramètres territoriaux peuvent être appliqués au niveau national, régional ou provincial.

- Le directeur d'un organisme fixe les objectifs et leurs indicateurs, qui doivent être liés à la mission de l'organisme, aux objectifs stratégiques et aux résultats escomptés pertinents. Ils sont validés dans le cadre de la gestion prévisionnelle et du système de contrôle du PAG. Les objectifs sont fixés conjointement avec les équipes, les services ou les domaines de travail dans le cadre d'un accord de performance qui doit être signé par le directeur de l'organisme et le ministre compétent.
- La réalisation des objectifs est vérifiée par le service d'audit interne du ministère compétent. La tâche consistant à fixer des objectifs et des indicateurs est ainsi effectuée par un responsable (chef de service) autre que l'entité chargée du suivi et du contrôle.

4. Couverture des systèmes de RLP

- Des PAG sont actuellement appliqués dans 89 organismes centralisés et 90 agences décentralisées. Huit autres appliquent des PAG, mais leur mécanisme institutionnel d'incitation est régi par d'autres lois. Il existe des programmes de RLP pour le travail d'équipe dans 117 agences.

5. Conception générale de la politique de RLP

- À l'origine, il n'existait qu'un seul instrument de RLP : la prime de modernisation qui comprenait trois éléments :
 - ❖ L'augmentation de base: l'élément fixe, payé dans tous les cas à tous les agents (5.5 % du salaire en 1998, 6 % de 1999 à 2002, 8 % en 2003, 10 % en 2004).
 - ❖ L'augmentation liée à la performance individuelle : la RLP appliquée à chaque agent, accordée en fonction de la notation de la performance individuelle (4 % pour les 33 % du personnel les mieux notés, au sein de chaque structure; 2 % pour le deuxième groupe, regroupant 66 % des mieux notés, les agents faisant partie du groupe le moins performant ne recevant quant à eux aucune augmentation). Cette prime a été accordée à partir de 1998, mais elle a été supprimée dans le cadre de la Nouvelle politique de l'emploi, après que les associations du personnel ont fait valoir qu'une prime individuelle sapait le travail d'équipe. Elle est remplacée depuis 2004 par une prime par équipe.
 - ❖ L'augmentation liée à la performance de l'organisme : il s'agit de la RLP appliquée au niveau de l'organisme et s'inscrivant dans le cadre des PAG.
- **Depuis 2003**, de nouveaux éléments ont été ajoutés :
 - ❖ La prime pour performance collective : la RLP liée au travail d'équipe, appliquée de façon décentralisée par le directeur de chaque organisme. À compter du 1^{er} janvier 2004, la réalisation des objectifs par certains

groupes l'année précédente confère aux intéressés une augmentation de 4 % lorsque le degré de conformité est égal ou supérieur à 90 %, et de 2 % lorsqu'il est compris entre 75 % et 90 %. Aucune augmentation n'est accordée si les objectifs sont atteints à moins de 75 %.

- ❖ Un prix d'excellence annuel dans les organismes publics, accordé à l'organisme ayant obtenu les meilleurs résultats (100 % ou plus des objectifs du PAG) du point de vue de la productivité et de la qualité. Ce prix consiste en une augmentation de 5 % sur la même base que la prime de modernisation. L'Office national de la fonction publique est chargé de la gestion et de l'attribution du prix.
- ❖ Indemnité accordée aux hauts fonctionnaires : du fait de l'adoption et de la mise en œuvre du Programme applicable à la haute administration en 2002, les hauts fonctionnaires reçoivent une indemnité spéciale d'un pourcentage variable, accordée en fonction de la performance et de la réalisation des objectifs fixés dans le cadre d'un accord spécifique de performance. Il s'agit de faire en sorte que les institutions du gouvernement central puissent compter sur des cadres remplissant une série de conditions. Le système repose sur les principes suivants : recrutement sur concours, ouvert à tous, transparence, équité et mérite.
- Le nouveau système s'applique aux hauts fonctionnaires occupant des postes de directeurs d'organismes publics chargés essentiellement d'exécuter les politiques publiques et d'assurer des prestations de services à la collectivité. Les autorités politiques en sont exclues, de même que les chefs de services chargés de formuler la politique publique et auxquels s'applique le régime actuel de nominations directes par le président. Seuls 28 organismes restent en dehors de ce système, et 80 % des chefs de service sont recrutés sur concours.
- Depuis 2004, les hauts fonctionnaires (directeurs d'organismes et sous-directeurs) reçoivent une prime spéciale qui est liée en partie à la performance, selon la formule suivante : i) augmentation maximum de 20 % si les objectifs sont réalisés à 100 % ou plus; et ii) 50 % du montant maximum si le degré de conformité aux objectifs est compris entre 80 % et 100 %.
- L'accord de performance pour le directeur d'un organisme est conclu avec le ministre compétent et pour les sous-directeurs (niveau intermédiaire), avec le directeur de l'organisme. Les accords prévoient des objectifs par programme/secteur ainsi que des objectifs concernant le développement organisationnel, tels que ceux qui figurent dans le PAG actuel.

6. Évaluation des performances

- Pour les PAG, la définition des moyens de vérification de l'achèvement de chaque phase stipulée pour chacun des systèmes figure dans le Programme cadre. La définition est établie et tous les organismes en sont avisés.

- Vérification de la réalisation des PAG comme objectif d'audit de l'administration, conformément à la définition du Conseil d'audit interne général du gouvernement (CAIGG). Ce processus fait partie du programme annuel de chaque service d'audit officiel.
- La fonction de l'audit interne de chaque agence est de s'assurer que les objectifs de gestion du PAG sont en voie d'être atteints, tâche effectuée avec des moyens de vérification bien définis.
- Dans le cas du Système d'audit interne, le CAIGG a décidé que les auditeurs ministériels vérifieraient le respect des engagements par chaque organisme auquel s'applique le PAG. C'est le CAIGG lui-même qui assure l'audit des Sous-Secrétariats de chaque ministère chargés de l'audit interne.
- L'utilisation des systèmes d'information existants a été intégrée au processus d'évaluation de la réalisation des objectifs de gestion de chaque PAG.

7. Rémunération liée à la performance

- En 1998, le barème des salaires des agents de l'administration centrale se répartissait entre : a) le salaire de base (73 %) ; b) les primes personnelles non permanentes (24 %) telles que les coefficients de pondération régionaux, l'ancienneté et les heures supplémentaires ; et c) la RLP (4 %). Le barème des salaires a été modifié lorsqu'on a augmenté la prime de modernisation, lorsque la deuxième phase de la réforme était atteinte. En 2004, les primes étaient de : a) 70 % ; b) 22 % ; et c) 8 %.

8. Mise en œuvre

- Les systèmes de RLP pour le travail d'équipe ont été mis en place avec succès mais on ne dispose de données que pour une seule année (2003). Selon une enquête réalisée par l'Office national du budget, en 2003, 95 % des équipes ont atteint leurs objectifs à 90 % ou plus. Par ailleurs, 4 % les ont atteints à moins de 90 % mais à plus de 75 %, 1 % seulement se situant au-dessous de 75 %. Ces résultats sont comparables à ceux de la première année des PAG (1998). De plus, 67 % des équipes qui ont le mieux réalisé leurs objectifs sont aussi celles qui ont obtenu les meilleurs résultats en ce qui concerne les PAG. Soixante pour cent des organismes qui appliquent des systèmes de RLP pour le travail d'équipe ont organisé leurs équipes en fonction de paramètres fonctionnels plutôt que territoriaux.
- On a mis plus longtemps à appliquer les PAG. En 2003, 75 % des organismes (132 sur 176) ont atteint leurs objectifs à 90 % ou plus, 20 % (36) à moins de 90 % mais au moins à 75 % et 5 % (8) à moins de 75 %. Quarante-vingt-cinq organismes (48 %) ont réalisé leurs objectifs à 100 %. Malgré ces chiffres, le nombre de ceux qui ont atteint leurs objectifs à au moins 90 % a diminué

par rapport à l'année précédente. En 2002, 79 % des organismes ont atteint le rang le plus élevé. Cela tient peut-être aux exigences croissantes des PAG, conçus pour développer encore davantage les systèmes de gestion.

9. Problèmes rencontrés

- Avant 2001, durant les premières années des PAG, un pourcentage élevé d'indicateurs était lié aux activités régulières des organismes, fondés sur des processus, et des objectifs modestes. Les engagements n'étaient pas comparables en terme de pertinence vis-à-vis de la mission de l'organisme, ou en terme d'exigence nécessaire à la réalisation de ces missions. Des efforts inégaux ont ainsi été récompensés de façon égale, ce qui est contraire au but d'une incitation financière. Ces résultats ont été dus, entre autres, au niveau inégal de la gestion au sein des organismes, et à l'insuffisance des travaux techniques nécessaires pour fixer des engagements et vérifier s'ils ont été respectés.
- Bien que des progrès aient été accomplis pour leur donner un caractère social et les internaliser comme instrument de gestion au sein des organismes, les indicateurs de performance sont souvent établis par un groupe réduit d'agents, et l'effort consenti n'est pas suffisamment partagé avec d'autres membres du personnel dont dépendent les résultats. De plus, les indicateurs ne sont pas utilisés de façon optimale dans les analyses et le processus de décision au sein des agences.
- Une évaluation générale de la RLP pour le travail d'équipe est en cours et elle aidera à cerner les problèmes.

10. Enseignements tirés et perspectives

- L'instrument de gestion qu'est le PAG a non seulement renforcé les incitations à une gestion plus efficace et transparente, mais en outre, il constitue une base à partir de laquelle ces efforts peuvent être généralisés. À court terme, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fondamentaux du système de gestion sont avantageux pour le personnel sur le plan financier. À moyen terme, les organismes qui atteignent des objectifs ambitieux peuvent garantir un niveau de responsabilité en matière de gestion qui pourrait leur valoir un statut institutionnel différencié. Sur ce point, le ministère des Finances a lié la réalisation des PAG, ainsi que d'autres exigences de discipline financière, à la flexibilité des crédits, à l'élimination de certains types de contrôle de nature financière-opérationnelle, comme la réglementation préétablie des transferts d'excédents de trésorerie et à l'intégration de sous-rubriques budgétaires pour les dépenses de fonctionnement, afin de permettre aux organismes de réaffecter leurs ressources de façon autonome dans le cadre des ouvertures de crédits globales.

- Il sera difficile d'appliquer la nouvelle RLP au travail d'équipe mais on espère qu'elle renforcera la décentralisation et l'engagement du personnel par rapport aux objectifs de l'organisme. La prime de performance prévue pour les directeurs d'organismes devrait tenir compte de la réalisation des objectifs stratégiques fixés dans les accords de performance respectifs. De ce fait, cela lie l'élément variable de la rémunération du personnel de direction à sa performance, ce qui donne aux organismes davantage de chances d'être dirigés par des professionnels compétents et motivés.
- Il faut continuer à examiner les différents aspects de la mise en place de PAG dans chaque organisme et encourager à travers une compréhension et une diffusion accrue du programme, le personnel et les différents niveaux de la direction à y participer,
- Les résultats du processus d'évaluation ont couramment uniquement trait au paiement des primes liées à la performance, mais ils peuvent et doivent être utilisés à des fins diverses, notamment pour les décisions relatives aux promotions, pour déterminer les besoins de formation, planifier l'ensemble des activités de formation, faciliter le perfectionnement du personnel, renforcer les relations des agents avec leur supérieur hiérarchique immédiat et favoriser une amélioration des performances professionnelles ou fournir les informations nécessaires pour justifier un licenciement.

Note

1. Chili a le statut d'observateur auprès du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE.

PARTIE II
Chapitre 5

Études de cas spécifiques

La rémunération liée aux performances pour les enseignants anglais et gallois¹

Dans de nombreux pays, les enseignants constituent l'une des catégories de fonctionnaires les plus nombreuses. Ils fournissent un service public essentiel dont les performances sont importantes pour les enfants et leurs parents, ainsi que pour l'économie nationale. Leurs salaires représentent une part substantielle de la masse salariale du secteur public. Il n'est donc pas surprenant qu'un certain nombre de gouvernements aient réfléchi sur la manière de repenser le système de rémunération des enseignants en vue d'appuyer d'autres politiques d'éducation. Les récentes réformes introduites en matière de rémunération des enseignants, en vigueur depuis l'automne 2000, en Angleterre et au pays de Galles donnent une illustration de la rémunération liée à la performance et de la gestion des performances au sein des écoles publiques du primaire et du secondaire, des possibilités qu'elles offrent et de plusieurs des difficultés à résoudre.

Nouveau système de rémunération des enseignants : ses objectifs et sa conception

Le nouveau système de rémunération des enseignants en Angleterre et au pays de Galles a introduit un certain nombre d'innovations. Comme proposé initialement dans le Livre vert du gouvernement britannique de 1998 (*Teachers: Meeting the Challenge of Change*), il repose sur quatre principes clés :

- Récompense pour les enseignants qui excellent dans leur classe.
- Gestion des performances pour tous les enseignants chargés de classe, avec des évaluations annuelles des performances.
- Évaluation des seuils de performance, afin de passer à la Nouvelle « échelle supérieure des salaires » avec la RLP.

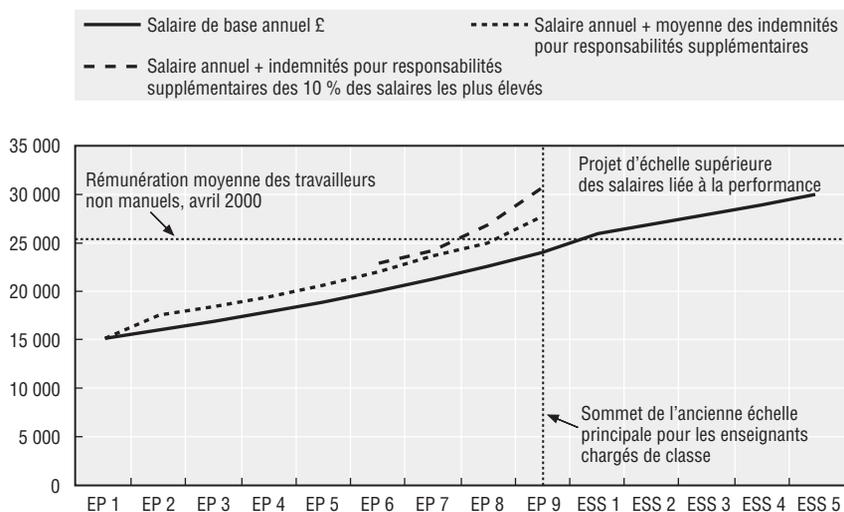
La conception initiale des performances comprenait les deux éléments clés ci-dessous :

- Lien avec les progrès des élèves.
- Accès de plus en plus limité aux échelons successifs de l'échelle supérieure des salaires.

Ainsi, le nouveau régime cherche à encourager les enseignants à se concentrer davantage sur l'amélioration des résultats scolaires de leurs élèves et à intégrer leurs objectifs dans ceux de leurs établissements. Le nouveau régime cherche également à corriger les faiblesses de l'ancien système de rémunération et des niveaux de rémunération que beaucoup considéraient comme étant à l'origine des difficultés de recrutement et de rétention du personnel, et du fait que les enseignants se détournaient de leurs fonctions d'enseignement du fait des dysfonctionnements du régime des indemnités liés aux pressions du marché du travail.

Le contexte de cette évolution, avec certains détails, est présenté à la figure 5.1. À gauche de la ligne verticale en pointillé apparaît la progression des salaires des enseignants chargés de classe, selon l'ancienne échelle des salaires, du niveau d'embauche d'un jeune diplômé au sommet de l'échelle de début, sept à neuf ans plus tard. Durant cette période, il passait du niveau d'enseignant débutant au niveau d'enseignant expérimenté.

Figure 5.1. **L'ancienne et la nouvelle échelle des salaires des enseignants**



Source : DfES : School Teachers' Pay and Conditions Document 2000, Responsibility points from School Teachers Review Body report 2000, et New Earnings Survey, avril 2000.

À ce stade, ainsi que nous pouvons l'observer à partir de la ligne horizontale en pointillé, les enseignants expérimentés touchaient toujours moins que la rémunération moyenne des cols blancs. Afin de résoudre les difficultés de recrutement et de conservation du personnel, le gouvernement aurait pu relever l'ensemble de l'échelle des salaires pour tous les enseignants, mais le coût budgétaire aurait alors été très élevé eu égard au nombre élevé d'enseignants (près de 500 000). Le gouvernement a préféré étendre la grille des salaires

existante en introduisant la nouvelle « échelle supérieure des salaires » (UPS) et en faisant dépendre la progression des enseignants dans l'échelle de leur performance. L'entrée dans l'échelle supérieure des salaires équivalait à une augmentation de la rémunération annuelle de 2 000 livres.

Parallèlement, le gouvernement a mis en place la gestion des performances au sein des établissements scolaires sous la forme d'évaluations annuelles des performances pour les enseignants avec leur hiérarchie, qui sont l'occasion de convenir des objectifs pour l'année à venir et d'évaluer les enseignants selon le degré de réalisation des objectifs de l'année précédente. En outre, ces évaluations devaient avoir lieu dans le contexte d'objectifs de performance pour les établissements, ainsi que pour l'ensemble du système éducatif. Ainsi, l'évaluation des performances offrait un cadre dans lequel les enseignants pouvaient convenir des objectifs avec leurs supérieurs hiérarchiques, qui s'inscrivaient dans le cadre plus vaste des objectifs de leur établissement scolaire. Par exemple, une école primaire pouvait se fixer comme objectif que 50 % des élèves inscrits en quatrième année atteignent un niveau donné dans certaines disciplines. Toutefois, le chef d'établissement pouvait noter que, dans certaines disciplines, les élèves de son établissement pour la même année avaient dépassé l'objectif assigné tandis qu'ils ne l'avaient pas atteint dans d'autres matières. Lors de l'évaluation, le chef d'établissement et l'enseignant pouvaient alors convenir pour l'année suivante d'accorder un degré de priorité élevé aux matières où le niveau des élèves restait faible, et de fixer des objectifs en conséquence. Lors de l'évaluation, le chef d'établissement et l'enseignant pouvaient étudier comment traduire cet objectif global en plans de plus court terme en vue du perfectionnement des élèves, et également considérer les éventuels besoins de formation complémentaire chez l'enseignant.

Pour passer dans l'échelle supérieure des salaires, les enseignants doivent montrer un ensemble d'aptitudes pédagogiques et d'encadrement des élèves et on peut considérer que ce passage implique une promotion au statut d'enseignant confirmé. Toute progression dans l'échelle supérieure des salaires supposait à l'origine pour le gouvernement que les enseignants satisfassent à des critères de plus en plus exigeants.

Le nouveau régime est destiné à remédier à deux faiblesses fondamentales du système précédent. La première faiblesse concernait les difficultés de recrutement et de rétention du personnel du fait des faibles niveaux de rémunération au sommet de l'échelle des salaires des enseignants chargés de classe – ces rémunérations se situaient en dessous de la moyenne des salaires des métiers non manuels de l'époque. Face à ces difficultés de rétention des enseignants, les chefs d'établissement mettaient à profit tous les outils que l'ancien système de rémunération leur offrait et étaient très naturellement nombreux à payer aux enseignants les indemnités disponibles

afin d'augmenter leurs salaires. Les versements effectués en rémunération de responsabilités supplémentaires apparaissent également dans la figure 5.1, de même que les indemnités ont augmenté les 10 % de salaire les plus élevés, à chaque niveau de l'ancienne échelle des salaires pour les enseignants qui en ont bénéficié. Au sommet de l'ancienne échelle des salaires, 60 % des enseignants ont bénéficié de ces versements. Toutefois, malgré le fait qu'ils aient permis aux chefs d'établissement de régler leurs problèmes immédiats en matière de rétention du personnel, ces suppléments de salaire ont détourné les enseignants de leurs activités pédagogiques principales. Bien que ces versements étaient à l'origine destinés à récompenser les enseignants qui s'acquitteraient de tâches d'encadrement, il n'en a souvent pas été ainsi dans la pratique, et « la gestion des fournitures scolaires » est devenue un exemple courant de ces tâches supplémentaires parmi les enseignants.

Par conséquent, le principal objectif de ce nouveau système de rémunération a consisté à améliorer les « récompenses » aux enseignants pour leur travail dans la salle de classe et à aider à la mise en place d'un système de gestion des performances afin de mieux aligner les objectifs de chaque enseignant sur ceux de son établissement.

La rémunération liée à la performance a-t-elle donné de bons résultats?

Pour savoir si le nouveau système de rémunération a donné de bons résultats, il faut l'examiner sous trois angles. A-t-il fonctionné :

- Comme un facteur de motivation?
- Comme élément de la gestion des performances?
- Comme facteur d'amélioration de la gestion des écoles?

Une enquête par panel auprès d'enseignants et d'écoles menée par le *Centre for Economic Performance* fournit quelques réponses à ces questions. L'enquête a été lancée en 2000, juste avant la mise en œuvre du nouveau système au printemps 2001, après l'annonce des résultats de la première évaluation de passage à l'échelle supérieure des salaires, et une seconde à l'été 2004, après que la deuxième série d'évaluations de passage à l'échelle supérieure a été connue. Elle s'appuyait sur un questionnaire que devaient remplir les enseignants et chefs d'établissements envoyé dans les établissements où ils exercent (pour des informations détaillées, se reporter à Marsden, 2000). Le tableau 5.1 montre les résultats préliminaires des trois enquêtes successives et de l'échantillon du panel concernant l'opinion des enseignants sur le principe et le fonctionnement de leur système de rémunération. Les séries de chiffres correspondent à chaque enquête, et la dernière colonne montre les réponses du panel avec les mêmes personnes interrogées pour chacune des trois années.

Tableau 5.1. **Enseignants chargés de classe : réponses au questionnaire du CEP**

Enseignants	Pas d'accord	Neutres/indécis	D'accord	Panel (en accord en %)
Le principe de la rémunération pour les enseignants liée à la performance est bon				
1	63	13	24	25
2	54	15	32	32
3	43	19	39	39
Les niveaux de salaire de l'échelle supérieure sont trop bas pour m'inciter à travailler plus dur afin d'atteindre ce seuil				
1	16	51	34	37
2	22	40	38	38
3	26	35	38	38
La rémunération liée à la performance suscite le favoritisme				
1	15	33	52	54
2	27	35	39	39
3	46	33	21	21
Quota/financement inapproprié				
1	4	17	79	81
2	45	34	21	22
3	5	16	79	79
Définition plus claire des objectifs				
2	29	29	42	38
3	23	27	50	50
Mieux informé des objectifs de l'école dans les plans d'évaluation				
2	47	28	25	26
3	40	26	34	35

Source : Les informations sur la méthodologie de l'enquête sont disponibles dans Marsden (2000) et Marsden et Belfield (2005).

Les enseignants aussi bien que leurs chefs d'établissement avaient une position à l'origine hostile au principe de la rémunération liée à la performance dans les écoles. Pourtant, lors de la troisième enquête menée en 2004, le scepticisme demeurait important mais l'opposition semblait s'être affaiblie. Cette évolution peut en partie tenir à l'expérience acquise par les enseignants dans le fonctionnement de ce système de rémunération, ainsi qu'au fait que la quasi-totalité des enseignants, qui avaient réussi ont évolués pour passer à l'échelle supérieure des salaires. La chose peut certes ressembler à une forme de « pot-de-vin » réussie, mais il conviendrait toutefois de se rappeler que les chefs d'établissement disposent de leur propre système, en vigueur depuis 1991, et leur opposition initiale a également fléchi pour céder la place à un soutien général.

En dépit d'une opposition de moins en moins vive de la part des enseignants au principe de la rémunération liée à la performance, les enquêtes ne montrent aucune hausse perceptible du nombre d'enseignants qui estiment que la rétribution la plus importante conférée par le seuil supérieur a un effet de motivation positif, les « pas d'accord » et les « ne sait pas » surpassant nettement en nombre les « d'accord ». Une plus grande familiarité avec le fonctionnement du dispositif a réduit les soupçons de favoritisme, mais les enseignants demeurent sensibles aux craintes concernant la volonté du gouvernement de continuer à assurer directement le financement de la rémunération liée à la performance plutôt que de le confier au budget de chaque établissement scolaire. La hausse sensible du nombre de ceux qui sont d'accord avec l'introduction d'un quota en 2004 a suivi le débat public sur la question.

D'après les enquêtes, le changement le plus important pour l'évolution future de la gestion des établissements scolaires repose sur les réponses relatives à la définition des objectifs fixés par les managers et de la sensibilisation accrue aux objectifs décrits dans le Plan de mise en valeur de l'école. Il convient de mettre cela en perspective avec l'échec de la tentative de mise en place d'une évaluation des enseignants au début des années 90. Les améliorations, fournies par les enseignants, apportées à la définition des objectifs se retrouvent dans les réponses faites par les chefs d'établissement (tableau 5.2). L'avis de ces derniers est nettement plus positif pour ce qui est de la contribution du nouveau système à l'amélioration de la définition des objectifs et l'amélioration de l'action de l'encadrement intermédiaire dans les établissements.

La gestion des performances peut apparaître comme faisant partie d'un ensemble plus large si l'on considère l'importance des objectifs, des résultats et des classements des établissements. Ces derniers donnent aux chefs d'établissement un point de repère externe par rapport auquel apprécier la performance de leurs écoles dans la mesure où ils peuvent comparer leur propre performance avec celle des établissements similaires de la même région. Les parents peuvent également consulter les résultats de chaque établissement sur le site Web officiel du gouvernement, par ailleurs largement diffusés dans la presse locale et nationale.

La troisième enquête a également examiné les méthodes adoptées par les écoles pour améliorer les résultats scolaires de leurs élèves, objectif clé du gouvernement servant de base sous-jacente à la gestion des performances et du « quasi-marché de la scolarité » suscité par les indices scolaires et les classements. Les chefs d'établissement ont été interrogés, dans le cadre de classement, sur les méthodes qu'ils utilisent pour améliorer les performances scolaires dans leurs écoles. Quatre-vingt quinze pour cent ont déclaré qu'ils débattaient du processus de réformes relatives à des moyens d'améliorer les performances dans leurs écoles, en groupe ou dans des réunions de départements, les objectifs étaient fixés ensuite. Plus précisément, 60 % ont

Tableau 5.2. **Chefs d'établissement : réponses au questionnaire du CEP**

Chefs d'établissement	Pas d'accord	Neutres/indécis	D'accord	Panel (en accord en %)
Le principe de la rémunération de l'enseignant liée à la performance est bon				
1	52	13	35	45
2	30	19	51	50
3	24	12	64	63
Difficile de relier le travail à la performance individuelle				
1	11	12	77	76
2	30	17	53	53
3	38	18	44	43
Définition plus claire des objectifs, dans le plan d'évolution/développement de l'école				
1	27	20	53	59
2	7	8	85	83
3	6	9	85	85
Mieux informer le personnel sur les objectifs de l'école				
2	34	22	44	63
3	20	23	56	63
Importance accrue d'un encadrement intermédiaire de qualité				
2	15	21	64	63
3	11	22	67	69
Le nouveau système vise à élever le niveau des élèves				
1	36	27	37	
2	25	26	49	
3	27	29	44	

Source : Les informations sur la méthodologie de l'enquête sont disponibles dans Marsden (2000) et Marsden et Belfield (2005).

cherché à tirer des enseignements des méthodes mises en œuvre dans les établissements scolaires figurant en bonne place dans les classements. Concrètement, 57 % ont déclaré avoir augmenté le nombre d'heures d'enseignement théorique des disciplines objets des tests, 41 % avoir consacré davantage de ressources aux aptitudes pédagogiques relatives aux disciplines objets des tests, et 30 % avoir engagé plus de ressources dans les disciplines, telles que les mathématiques, couvertes par les tests, au détriment d'autres disciplines.

Ainsi, on peut constater que même si la rémunération liée à la performance peut ne pas avoir eu de puissants effets sur la motivation des enseignants, ou ne pas avoir été une forte incitation, la gestion des

performances, qu'elle appuie, influencerait, semble-t-il, sur la manière dont les enseignants et les établissements envisagent leurs objectifs et cherchent à répondre à ceux définis par le gouvernement.

Il importe aussi de savoir si cela résulte de la conception même du système ou si l'on doit son succès naissant à l'émergence d'un dialogue sur la gestion des performances avec les organisations représentant les enseignants : les syndicats d'enseignants et les associations professionnelles de chefs d'établissement. Le système a évolué à plusieurs égards depuis sa première mise en place, les principaux changements sont le taux de réussite élevé lors de l'évaluation de passage à l'échelle supérieure des salaires, l'abandon du principe selon lequel la progression dans l'échelle supérieure des salaires devrait être progressivement plus contraignante, (accès de plus en plus restrictif aux seuils supérieurs), ainsi que l'adaptation de l'évolution des progrès de l'élève à des critères beaucoup moins tributaires des résultats des examens. Le gouvernement aurait peut-être de toute manière procédé à ces changements face à l'opposition des enseignants et de leurs chefs d'établissement, mais il est également vrai que les syndicats d'enseignants et les associations de chefs d'établissement ont très fortement fait entendre leurs préoccupations sur ces questions et ont exhorté le gouvernement à introduire les réformes correspondantes. En outre, les résultats de l'enquête indiquent que de nombreux enseignants attribuent ces changements à l'action de leurs organisations représentatives. Aussi peut-on estimer que les enseignants, ayant eu la possibilité de s'exprimer et de faire sentir leur poids ont ainsi eu davantage confiance en l'équité du nouveau système (Marsden et Belfield, 2004). Cette constatation tranche avec le fort sentiment qui se dégagait des enquêtes menées dans les années 90, selon lequel les mécanismes de rémunération liée à la performance des fonctionnaires étaient injustes (Makinson, 2000). Depuis la fin de l'année 2003, le gouvernement et la majorité des syndicats d'enseignants ont travaillé en commun pour déterminer les modifications ultérieures à apporter au système. Cette collaboration ne s'était pas produite depuis la suppression des négociations collectives pour les enseignants en 1991. Cela ouvre des perspectives aux syndicats qui peuvent jouer un rôle essentiel comme garants de l'« équité de la procédure » de gestion des performances, chose qui apparaissait comme faisant défaut dans les mécanismes antérieurs de rémunération de la fonction publique, et que la seule gestion des performances ne peut aisément accomplir dans la mesure elle ne peut être à la fois juste et partie.

Une dernière question est de savoir si les résultats de l'enquête ci-dessus démontrent que la gestion des performances prend peu à peu racine au sein des établissements scolaires, ou si les enseignants et leurs chefs d'établissement se sont contentés de remplir des questionnaires. En première analyse, les données du « Centre For Economic Performance » donnent à

penser que les établissements scolaires peuvent avoir réagi de différentes manières. Dans certains d'entre eux, le chef d'établissement peut s'être conduit un peu comme un délégué du personnel, désireux que son personnel obtienne une hausse salariale auprès du gouvernement. On peut imaginer que de nombreux chefs d'établissement agiraient ainsi lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de conservation du personnel. Dans d'autres écoles, le chef d'établissement peut avoir vu dans la mise en place du nouveau système de rémunération l'occasion de modifier le mode de gestion de l'établissement. Ces deux points de vue ne sont pas exclusifs l'un de l'autre dans la mesure où il peut être difficile d'entreprendre des réformes si l'établissement scolaire en question ne peut pas conserver son personnel. Ces thèmes seront explorés au CEP dans les mois à venir.

Note

1. Contribution du Professeur David Marsden, de la London School of Economics. Un complément analytique à ce papier sera publié dans l'ouvrage de Marsden et Belfield.

Références

- Makinson, J. (président) (2000), « Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Networks », Public Services Productivity Panel, HM Treasury, Londres.
- Marsden, D.W. (2000), « Teachers before the "Threshold" », *Centre for Economic Performance, Discussion Paper 454*, London School of Economics (disponible gratuitement en ligne sur www.cep.lse.ac.uk).
- Marsden, David et Richard Belfield (2004), « Unions, Performance-Related Pay and Procedural Justice: the Case of Classroom Teachers », *Centre for Economic Performance Discussion Paper # 660*, novembre 2004, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres (disponible gratuitement en ligne sur www.cep.lse.ac.uk).
- Marsden, David et Richard Belfield (2005), « Performance Pay and Performance Management for Teachers 2000-04: Evidence from a Panel Survey ».

Espagne – Institut national de la sécurité sociale (INSS)

L'application de la politique RLP par l'INSS est bien avancée puisqu'elle concerne un quart du salaire du personnel de cet organisme. L'INSS relève du ministère du Travail et des Affaires sociales. Il gère et administre les prestations économiques du système de sécurité sociale et est chargé de faire respecter le droit à une assistance médicale.

Détermination des objectifs

- On évalue les performances en vérifiant si les objectifs fixés sont atteints par les bureaux provinciaux. Ces objectifs sont fixés dans quatre domaines fondamentaux : ressources humaines et matérielles, mobilisation et information, gestion économique et budgétaire et gestion des services.
- La fixation d'objectifs a pour but d'assurer les meilleurs services à la population (en faisant valoir le plus rapidement possible les droits à la retraite et à des prestations ainsi qu'en appliquant les procédures les plus efficaces dans ce domaine, en faisant le moins possible d'erreurs et en fournissant une assistance et des informations de meilleure qualité). Il conviendrait d'atteindre ces objectifs au moindre coût économique (mesuré au taux d'efficacité).

Évaluation des performances

- Les performances sont évaluées par rapport à ces objectifs. L'évaluation de la productivité est effectuée sur la base des données mensuelles communiquées par les bureaux provinciaux, et également de données sur la procédure relative aux prestations provenant du centre informatique de l'INSS. Dans chacun de ces centres, le principal responsable de la réalisation des objectifs est le directeur provincial. Mais, les directeurs généraux adjoints donnent des directives et exercent un contrôle.
- Les objectifs sont fixés collectivement. Il n'existe pas de RLP individuelle à l'INSS.
- On procède à une évaluation individuelle pour le chef de service qui peut recevoir une prime de productivité mensuelle correspondant à un mois de salaire pour des services exceptionnels.

- Trente-cinq pour cent des effectifs peuvent recevoir une prime pour performances exceptionnelles.
- Tous les directeurs provinciaux sont informés des objectifs fixés au début de l'année et tous les fonctionnaires sont tenus au courant de la réalisation des objectifs fixés pour les bureaux provinciaux, en particulier pour les domaines sur lesquels ils travaillent. Une publication est diffusée dans tous les services et à tous les membres du personnel. Cette publication est également disponible sur Internet.
- Les syndicats sont informés des objectifs fixés ainsi que des résultats obtenus par les bureaux. On leur communique également la liste des 10 % de fonctionnaires qui ont reçu la prime de productivité de 30 % durant le semestre en question.
- Les différents domaines de gestion partagent l'indice global de productivité (IGP), c'est-à-dire 100 % des points qui peuvent être obtenus par les bureaux provinciaux atteignant tous les objectifs fixés.
- Dans chaque domaine de gestion, on fixe un score pour chaque objectif. Tous les points obtenus dans la réalisation des objectifs de chaque domaine de gestion sont ajoutés à ceux qui sont reçus dans les autres domaines, ainsi qu'à ceux liés aux taux d'efficacité.
- Les points obtenus par domaines de gestion sont attribués chaque mois, mais l'évaluation est effectuée tous les six mois. En septembre, on analyse les résultats du premier semestre et en mars, ceux du second semestre de l'année précédente. Les résultats aboutissent à un classement qui détermine la rémunération de chaque fonctionnaire. Cette procédure est très précise car la mesure des objectifs s'effectue selon le degré de réalisation (de 0 à 100).
- Le directeur général est chargé d'évaluer les performances et de réaliser les objectifs, tandis que la responsabilité du taux d'efficacité incombe au directeur général adjoint pour les prestations et au directeur général adjoint pour les ressources humaines et matérielles.
- La responsabilité ultime relative à l'établissement du classement incombe au directeur général, sous l'autorité du secrétariat à la sécurité sociale et du sous-secrétariat au travail et aux affaires sociales. Tout fonctionnaire peut se déclarer en désaccord avec le résultat obtenu.
- L'Institut national de la sécurité sociale organise chaque année une réunion pour faire connaître les objectifs fixés pour l'année en cours. Des réunions annuelles ont également lieu avec des directeurs provinciaux pour analyser la fixation des nouveaux objectifs, ou pour déterminer s'il convient d'en supprimer.

Rémunération liée à la performance

- Primes.
- Le paiement de la prime de productivité s'effectue au moyen d'une grille fondée sur les postes que comprend l'agence. Le montant de cette prime est proportionnel au niveau hiérarchique.
- La prime de productivité liée à la réalisation d'objectifs est versée à tous les fonctionnaires à l'exception de ceux qui font l'objet de mesures disciplinaires ou dont l'esprit d'équipe et la performance laisse à désirer.

Problèmes de mise en œuvre

- Tous les membres du personnel connaissent la prime de productivité et sont motivés. Cette prime est systématiquement accordée en octobre et en mars.
- La direction par objectifs s'est accompagnée d'une politique de formation énergique destinée à l'ensemble du personnel, ainsi que d'investissements considérables dans les TIC.
- La principale critique, émanant surtout des syndicats, est que les hauts fonctionnaires reçoivent généralement une prime semestrielle beaucoup plus élevée que les fonctionnaires de rang subalterne puisque son montant est lié au poste occupé. C'est la raison pour laquelle ils proposent un paiement linéaire pour la productivité.

Difficultés et problèmes

- Dans certains cas, les objectifs sont excessivement ambitieux et donc difficile à atteindre tandis que d'autres sont plus facilement réalisables.
- Le principal problème tient à la difficulté à évaluer les performances individuelles, faute d'instruments précis.
- L'objectif consiste manifestement à accorder une incitation financière à tout le personnel et à assurer de meilleurs services à la population.
- La productivité liée à la réalisation d'objectifs est très appréciée de l'ensemble du personnel et constitue une importante incitation pour la majorité des effectifs. Le personnel se sent motivé lorsque son service est classé à un rang très élevé.

Impact

- Grâce à la mise en œuvre de la RLP les procédures de gestion se sont remarquablement améliorées.
- Le meilleur résultat obtenu en ce domaine est l'établissement d'un lien plus étroit entre les objectifs individuels et ceux que les bureaux provinciaux doivent atteindre, ainsi que le meilleur contrôle exercé par les responsables de chaque domaine de gestion.

- La RLP a renforcé la collaboration interne au sein des équipes et au sein des services de gestion, dès lors que ce sont les résultats de chaque service dans leur ensemble qui sont mesurés.
- Le changement culturel est très profond, surtout depuis la mise en œuvre de la RLP en 1990.
- Le coût de la RLP est inclus dans le budget.

Enseignements tirés, défis et perspectives

- Bonne combinaison de RLP individuelle et collective.
- Le montant de la RLP joue un rôle important dans la motivation des fonctionnaires.
- Aucun changement n'a été envisagé dans la RLP appliquée dans les services de la sécurité sociale, bien que d'autres entités aient évoqué l'éventualité d'un paiement mensuel plutôt que semestriel.
- Il y aurait intérêt à procéder à une mesure optimale de la performance individuelle beaucoup plus précise qu'à l'heure actuelle.
- La principale difficulté consiste à fixer les objectifs individuels sans provoquer une rupture du système utilisé par les services de gestion pour mesurer et réaliser les objectifs.

Ministère de la Défense du Royaume-Uni

Personnel concerné

L'ensemble du personnel civil participant aux négociations centrales du ministère de la Défense : travailleurs/ouvriers, manuels et non manuels, et la *Warships Support Agency* (pour ses ouvriers); environ 66 000 personnes.

Principaux aspects

1. Réforme des systèmes de rémunération et de gestion des performances par un accord quadriennal qui facilitera les réformes et leur mise en œuvre. Les nouveaux dispositifs de rémunération :
 - seront transparents;
 - prévoiront une bonne progression de la rémunération de base vers les niveaux fixés comme objectif, qui appuient le calendrier de mise en place du principe d'égalité; et
 - utiliseront des primes croissantes pour récompenser les bonnes performances et motiver le personnel.
2. Mise en place d'un seul et même statut du personnel, en éliminant la distinction actuelle entre cols « blancs » et cols « bleus ». Un alignement plus étroit des deux systèmes de rémunération, sur la base des mêmes principes d'échelles salariales, de progression des salaires et de primes de performance.

Coûts

La masse salariale a augmenté de 3.4 % en 2002 et augmentera de 3.25 % de la deuxième à la quatrième année du plan. Les hausses ont été réparties de la manière suivante en 2002 :

- 2.5 % pour les hausses consolidées de 2.5 % pour l'ensemble du personnel dont les performances étaient au moins satisfaisantes.
- 0.10 % pour resserrer les échelles de salaires du personnel non ouvrier (menaces d'action pour l'égalité des salaires).
- 0.6 % pour augmenter les primes destinées au personnel non ouvrier en portant l'enveloppe des primes à 1 % de la masse salariale et en créant une enveloppe de primes pour le personnel ouvrier.

- 0.2 % pour remédier aux problèmes structurels (et certains problèmes d'égalité des salaires) pour les ouvriers afin de préserver la bonne volonté par la mise en place de nouveaux systèmes de rémunération et de gestion des performances.

Des dépenses supplémentaires ont été financées par des économies au niveau de la masse salariale existante, et par d'autres gains d'efficience.

Détails

Les 24 000 **ouvriers** du ministère de la Défense étaient auparavant payés sur la base d'un taux fixe (c'est-à-dire sans progression de la rémunération) et ne disposaient d'aucun système d'évaluation ou de rémunération liée à la performance. En 2002, le ministère a établi un système harmonisé d'échelons et d'indices de rémunération (en rapport avec les dispositions concernant le personnel non ouvrier) puis, à partir de 2003, un système d'évaluation. Les primes non consolidées, sur la base des performances relatives, seront versées à 50 % du personnel à partir de 2004.

Le système de rémunération du personnel **non ouvrier** a beaucoup évolué depuis 1996. D'autres changements importants ont été décidés lors des négociations de 2002. Dans le cadre d'un accord quadriennal, le ministère de la Défense :

- Met en place une meilleure progression des salaires.
- Augmente nettement l'enveloppe de primes actuelle de 0.4 %, en la portant à 2.6 % de la masse salariale à l'horizon 2005/06.
- Met fin au système d'évaluation dépassé qui consiste à mettre des notes dans des cases. À l'avenir, les niveaux de performances seront récompensés sur la base d'un système d'évaluation relative, similaire à celui qui a été mis en place pour la haute fonction publique.

Le système de rémunération prévoit :

- Des échelons fixes à un taux cible de rémunération, définis en dessous du maximum.
- Une progression du personnel à l'échelon supérieur chaque année au titre de l'augmentation salariale annuelle, récompensant l'atteinte du taux cible.
- Une revalorisation annuelle des échelons approximativement égale à l'inflation.
- Une enveloppe pour les primes, fixée lors des négociations annuelles et dont la répartition entre les salariés sera confiée au personnel du haut encadrement sur la base de critères employés au niveau local, selon un cadre commun déterminé de façon centralisée. Les primes seront réparties

en fonction des appréciations de la contribution relative. Les principaux critères sont :

- ❖ une répartition égale des fonds entre les divers échelons de l'échelle salariale;
- ❖ l'octroi de primes à 50 % du personnel;
- ❖ les versements au titre de chaque échelon seront déterminés de façon centralisée;
- ❖ des primes supérieures de 50 % à la prime moyenne pour les 10 % des salariés ayant réalisé les meilleures performances;
- ❖ dans les différents secteurs d'activité du ministère, la réforme des rémunérations devra donner des résultats équitables, raisonnables et dont la conformité au principe d'égalité aura été démontrée.

Ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni (DWP) : L'exemple d'une rémunération par équipe

Historique

À la suite de la publication du rapport de Makinson de janvier 2000 sur les incitations aux changements : récompenses de la performance dans les réseaux gouvernementaux nationaux, le ministère de la Sécurité sociale s'est rapidement engagé à mettre en place un dispositif de primes d'équipe étendu à l'ensemble du ministère. Une petite équipe de projet a été constituée afin de travailler au sein du Service de la gestion des performances (*Performance Management Section*), tout en étant en rapport avec le Service des rémunérations au sein de la Division des ressources humaines.

Il s'est d'abord agi de prendre en compte les recommandations du rapport et de chercher à déterminer comment les conditions recommandées par Makinson, nécessaires aux mécanismes d'incitations pouvaient s'appliquer à la situation actuelle du ministère du Travail et des Pensions (DWP). Le projet a conclu que l'application à la lettre des recommandations de Makinson ne serait pas possible. Aussi le DWP a-t-il élaboré un cadre de principes qui reprenait les recommandations formulées dans le rapport comme un idéal vers lequel tendre, et énonçait des normes minimales applicables à tout dispositif.

Principales caractéristiques

Il existe 10 sites couvrant différents secteurs employant 35 % du personnel du DWP répartis en 52 équipes avec des effectifs d'importances différentes (de 150 pour la plus petite à 3 000 pour la plus grande).

Dans l'ensemble, les mécanismes du DWP comportent entre quatre et huit objectifs. Dans la mesure du possible, les objectifs étaient supérieurs aux niveaux convenus à l'origine [c'est-à-dire lorsque les performances allaient au-delà des niveaux des PSA (Accords de service public)].

L'ensemble des mécanismes maintient un équilibre entre plusieurs objectifs distincts afin de ne pas privilégier un seul secteur d'activité.

À chaque objectif était attribué un pourcentage du montant global des primes, les versements de primes étant effectués en pourcentage de la valeur totale de la prime fixe attribuée à chaque échelon.

Un ensemble de règles d'admissibilité à la prime a été élaboré. Cet ensemble couvrait les dispositions concernant le personnel à temps partiel, le personnel en congé de maladie, ceux quittant les équipes, etc.

Sélection de sites d'expérimentation

À la fin de l'année 2000, le DSS a décidé d'expérimenter les primes d'équipe dans différents secteurs. Ces secteurs étaient :

- L'Agence de l'aide à l'enfance (*Child Support Agency*), approximativement 10 500 personnes réparties en sept équipes.
- Le Centre chargé des prestations familiales (*Child Benefit Centre*), approximativement 2 000 personnes travaillant dans une seule et même équipe.
- Le programme *Early Office Infrastructure* – un projet de renouvellement des systèmes informatiques dans l'ensemble du DWP (approximativement 150 personnes travaillant dans une seule équipe).

Le ministère de la Sécurité sociale (DSS) a ensuite fusionné avec les Services de l'emploi et certains secteurs de l'ancien ministère de l'Éducation et de l'Emploi, pour constituer le ministère du Travail et des Pensions (DWP). Les premiers dispositifs établissant des primes d'équipes dans l'ensemble du DSS à partir d'avril 2002 ont été revu et une approche progressive révisée a été décidée avec le Trésor britannique, couvrant sept autres secteurs au sein du nouveau ministère du Travail et des Pensions (DWP) :

- Les 17 régions des Centres pour l'emploi (*Jobcentre Plus Pathfinder*), approximativement 19 000 personnes – sur un total de 80 000.
- Le Centre d'appels et de renseignements (*Pension Service Empower*), approximativement 2 000 personnes sur un total d'environ 20 000.
- Les Services d'aide aux sociétés pour la gestion de leur dette (*Debt Management Services*), approximativement 2 500 personnes.
- La Direction des soignants de personnes handicapées (*Disability Carers Directorate*), approximativement 8 500 personnes regroupées en six équipes.
- Le Service des recours contre les décisions du ministère (*Appeals Service*), approximativement 2 000 personnes travaillant dans une seule équipe.
- Les nouveaux projets de crédits d'impôt, approximativement 150 personnes regroupées en une équipe.
- Le projet *Pension Credit* (gratification différée à la retraite), approximativement 200 personnes travaillant dans une seule équipe.

Le DWP a estimé qu'il n'était pas toujours possible de constituer des équipes au niveau des différents services, faute d'informations de gestion fiables. D'autres considérations sont également intervenues qui ont conduit à la sélection d'équipes plus grandes que ce qu'avait envisagé Makinson. Ces considérations sont notamment :

- La nécessité d'éviter de compromettre l'un des principaux changements au sein de l'organisation. Par exemple au sein du Service des recours contre les décisions du ministère, une seule équipe a été mise en place, en dépit de l'existence d'une structure fondée sur des équipes géographiques, afin d'éviter de renforcer une structure d'équipe qui pourrait devenir redondante à la suite d'une restructuration imminente.
- La nécessité d'assurer que les primes d'équipe ne compromettent pas la réalisation des objectifs. Par exemple, au sein du DCS, une équipe (de 2 500 personnes environ) était encore divisée entre plusieurs emplacements géographiques. La direction a toutefois estimé que la mise en place d'équipes individuelles pourrait compromettre la coopération et réduire la souplesse des transferts de tâches entre les sites.
- La conception des règles qui aura également une influence sur la taille des équipes. Au DWP, les règles de qualification et d'admissibilité prévoient que les gens sont payés proportionnellement à la durée de travail qu'ils consacrent à chaque équipe. Un dispositif de primes couvrant des centaines d'équipes très petites risque d'être trop lourd à gérer du point de vue administratif.

Fixation des objectifs

Dans la majorité des cas, le DWP a élaboré des dispositifs conformes au principe de Makinson, définissant un petit nombre d'objectifs incitatifs. En règle générale, les dispositifs du DWP prévoient entre quatre et huit objectifs, et l'ensemble des dispositifs s'efforce de maintenir un équilibre entre ces derniers, afin de veiller à ne pas privilégier un seul secteur.

Le DWP a appuyé l'objectif de Makinson selon lequel les primes devraient être versées en récompense des efforts produits au-delà de ce qui est normalement attendu (c'est-à-dire les performances dépassant les niveaux des PSA). Où cela était possible, les objectifs éventuels ont été définis au-delà des niveaux initialement décidés – par exemple, le *Child Benefit Centre* a défini des objectifs correspondant à des performances au-delà des objectifs opérationnels convenus. Le Service de la gestion de la dette et le Service des soignants de personnes handicapées ont fait de même.

Dans certains secteurs de l'organisation, l'objectif était d'introduire des réformes ou des initiatives de modernisation de sorte qu'il a été reconnu, pour ces mêmes secteurs, que l'introduction de réformes (se traduisant généralement par une baisse des performances) tout en maintenant les niveaux de performances risquerait également d'être difficile à réaliser.

Il s'est avéré très difficile de définir où se situaient les limites des projets en termes de faisabilité. Même si l'on dispose d'objectifs et de jalons clairs, la réalisation de ces projets dans des délais plus brefs n'est peut-être pas souhaitable en raison de leur impact potentiel sur les autres programmes.

Problèmes

Outre les questions spécifiques de conception, il existait plusieurs problèmes culturels et organisationnels d'ordre général qui ont eu un impact sur l'introduction des primes d'équipe.

Systèmes d'information de gestion

Les systèmes d'information de gestion sont préférables car ils sont généralement plus précis mais cela a été à l'origine d'une tendance à la constitution d'équipes plus grandes dans la mesure où la majorité des systèmes intégrés sont destinés à fournir une information exacte au niveau du district ou de la région. Par exemple, dans les Jobcentre Plus, il était important de prévoir un objectif pour la valeur monétaire de l'erreur, mais la mesurer au niveau du District compromettrait la validité des données. Pour résoudre ce problème, les Jobcentre Plus ont alors élaboré un objectif commun dont ils ont créé un échantillon suffisamment grand pour permettre une mesure fiable.

Le DWP a également mis en place des dispositifs où la mesure des objectifs n'a pas été effectuée par des systèmes automatisés – en particulier dans les secteurs concernés par les projets. Ces secteurs ont veillé à ce que soit mis en place un processus solide de vérification du déroulement des projets par rapport au calendrier prévu – par exemple, les projets du DWP utilisent la méthodologie PRINCE II pour assurer une bonne maîtrise de la gestion des projets.

Syndicats

Ayant depuis longtemps pour principe de s'opposer à toute forme de rémunération liée à la performance, les syndicats du DWP ont toujours eu un discours sous-estimant les atouts des primes d'équipe tout en mettant l'accent sur ses aspects les moins positifs. Il était particulièrement difficile d'arriver à un accord sur une mise en œuvre progressive qui, par définition, signifie que plusieurs grands secteurs de l'organisation n'auraient pas eu accès à ce volet « additionnel » de la rémunération.

En vue de contrer cette opposition, le DWP a mené des consultations à tous les stades et a également inclus la question des primes d'équipes dans les négociations générales sur la rémunération pour se doter d'un moyen d'action supplémentaire.

Restructuration de la rémunération

Le rapport de Makinson formule également des recommandations sur la structure de la rémunération de base, en signalant que les personnes doivent, avant tout, être récompensées efficacement et équitablement pour que le système des primes fonctionne.

Le DWP a alors pris d'importantes mesures en vue de restructurer la rémunération de base lors de deux négociations salariales successives, parallèlement à la mise en place de primes d'équipe. Les propositions faites au Trésor britannique ont combiné la mise en place de primes d'équipe avec la restructuration de la rémunération comme les deux volets d'une stratégie d'ensemble.

Poursuivant cette politique, le DWP a désormais officiellement intégré les primes d'équipe dans les rémunérations et avantages salariaux.

Pleine transparence de l'allocation des primes

Le versement de primes dans le cadre d'un organisme public suppose un droit de regard plus important que dans les entreprises privées. Les versements de primes doivent apparaître équitables et, avant tout, parfaitement mérités. Tous les dispositifs de primes du DWP se conforment strictement aux principes généraux de gouvernement d'entreprise et les performances au regard des objectifs ont été validées en dehors des équipes concernées par les primes. Les processus utilisés et les versements effectués lors de la première année d'application ont été examinés dans le cadre d'un contrôle interne afin d'en garantir la probité.

Réussites

Obtenir l'adhésion du personnel

Le rapport Makinson a souligné que la rémunération liée à la performance au sein des administrations avait été discréditée aux yeux du personnel. En outre, l'opposition très affirmée des syndicats a contribué à entretenir un climat général de scepticisme ouvert de la part du personnel à l'égard de la rémunération liée à la performance.

Le DWP a conjugué l'introduction des primes d'équipe avec un accent plus prononcé sur la culture de gestion des performances en veillant à ce que les primes d'équipe apparaissent comme un outil clé de cette culture. Parallèlement, le DWP a beaucoup communiqué sur les progrès que constituait l'introduction des nouvelles primes d'équipe par rapport aux anciens systèmes, en particulier en vantant les mérites de l'approche fondée sur la performance des équipes, de la réalisation des objectifs et des montants accrus de primes (5 % contre moins de 1 %).

Concertation avec les syndicats

Les syndicats n'ont certes pas abandonné leur opposition à la rémunération liée à la performance et ne l'abandonneront sans doute jamais, mais la mise en place réussie, par le DWP, d'un dispositif de primes substantielles constitue un succès. Les consultations continues avec les syndicats, de manière à ce qu'ils soient tenus informés de l'ensemble des plans et propositions, ont été l'une des principales raisons de cette réussite. Ces consultations ont permis d'établir des relations de respect mutuel et ont rendu possible une approche pragmatique des deux côtés qui n'a pas pris l'allure d'une guerre de position entre deux approches de principe.

Pour surmonter l'opposition initiale, on a allié avec succès la restructuration de la rémunération de base avec l'introduction de primes d'équipe. En effet, le maintien des primes d'équipe comme un élément distinct lors des négociations aurait tout simplement conduit les syndicats à poursuivre leur opposition de principe.

Approche progressive

L'approche progressive a facilité l'introduction des primes d'équipe dans cette grande organisation. Elle a en outre permis de tirer des leçons au fur et à mesure de la mise en œuvre du dispositif secteur par secteur – les premiers à avoir été concernés entrent désormais dans leur troisième année d'utilisation et leur expérience est riche d'enseignements pour ceux qui suivent.

L'approche progressive a également permis au DWP de sélectionner ou au contraire d'éviter certains secteurs. Notamment, le DWP n'a pas introduit le nouveau dispositif dans les secteurs régis par des dispositifs anciens mais qui devaient être modernisés, comme, par exemple, une grande partie du Service des pensions. Au lieu de cela, des primes d'équipe ont été prévues pour encourager la modernisation en introduisant des mécanismes de RLP dans les *Jobcentre Plus Pathfinders* et le *Pension Service Empower* où ces primes représenteront un élément essentiel de la culture de gestion basée sur les performances.

L'approche progressive présentait en outre l'avantage d'avoir ses premières retombées très rapidement, ce qui était primordial pour obtenir l'aide financière au démarrage du Trésor britannique.

Engagement du Trésor britannique – aide financière au démarrage

La possibilité d'obtenir des crédits supplémentaires en vue de financer les primes durant les deux premières années (aide financière au démarrage) a été un facteur de succès essentiel pour le DWP. Ce financement a été particulièrement utile pour emporter l'adhésion des salariés, notamment lorsqu'il a fallu trouver des volontaires pour faire l'expérience des primes d'équipe lors des phases initiales.

En vue de garantir l'octroi de crédits supplémentaires, la tenue d'un dialogue ouvert et honnête avec les fonctionnaires du Trésor a été essentielle de même que l'aptitude à faire la preuve de progrès réels dans le désir de voir l'instauration des primes d'équipe.

Échange d'idées avec les autres organisations

Le DWP a jugé extrêmement utile d'échanger régulièrement des idées et des réflexions avec les autres ministères qui cherchaient à mettre en œuvre des primes d'équipe sur la base des recommandations de Makinson (douanes et impôts indirects, impôts sur le revenu, emploi). Parallèlement, le DWP a également cherché à s'informer sur la manière dont les primes d'équipe étaient conçues au sein des autres organisations.

Aspects qui restent à améliorer

Cadre de planification toujours imparfait

Les premiers travaux de la définition du champ d'application des primes d'équipe ont rapidement établi les liens solides existant avec le cycle de planification. Il reste également au DWP à renforcer la cohésion entre l'élaboration des plans et la définition des objectifs correspondant aux primes d'équipe.

Faiblesses de l'information de gestion

Les systèmes d'information de gestion du DWP doivent encore être améliorés. Il n'y a pas toujours de système d'information de gestion de bonne qualité et validé au niveau requis, ce qui conduit à la formation d'équipes plus grandes au sein desquelles l'effet de motivation risque d'être dilué. Le DWP continue de travailler à l'amélioration des systèmes d'information de gestion et cherche à pouvoir mesurer à l'avenir les performances d'équipes plus petites.

Limites d'une approche déléguée

La mise en place progressive de dispositions financées par des budgets plus petits a permis au DWP d'avancer dans l'instauration de primes d'équipe sans compromettre la performance des secteurs où les réformes auraient engendré de graves perturbations. L'inconvénient, toutefois, vient de ce que les objectifs sont élaborés au niveau microéconomique et ne s'inscrivent pas dans un cadre général d'objectifs régis par l'ensemble des PSA (Accords de service public). Dans la mesure du possible, cet inconvénient a été atténué en alignant les objectifs des équipes sur les objectifs spécifiques des PSA/SDA (Accords de service public/Accords de fourniture de services) mais cette approche n'a pas toujours été viable.

Financement

John Makinson a signalé que le financement devait en partie provenir du « recyclage » des économies réalisées par le ministère des Finances grâce à l'amélioration de la gestion des dépenses de programmes ou par d'autres économies découlant des activités du DWP. Toutefois, les efforts dans ce domaine n'ont rencontré que peu de succès à ce jour.

Évaluation

Le DWP a mené une étude qualitative des Modèles initiaux – une étude de référence entreprise à l'automne 2001 avec une étude postérieure aux premiers versements de primes, menée à l'été 2002.

L'opinion générale sur les primes (à savoir que les primes ont un impact positif sur la motivation, l'attitude professionnelle, la planification et l'organisation du travail, etc.) était raisonnablement positive et la deuxième étude a révélé une tendance sensible à la hausse. Une part importante du personnel a déclaré que le dispositif de primes d'équipe n'avait pas transformé leur approche professionnelle au jour le jour en estimant toutefois, semble-t-il, que ce dispositif avait à l'inverse fait évoluer la position de leurs collègues.

De prime abord, les consultants privés qui ont mené cette évaluation ont été déçus par les résultats et s'attendaient à une amélioration beaucoup plus grande dans la mesure où le dispositif était réussi. Toutefois, les fonctionnaires ont traditionnellement une attitude extrêmement sceptique à l'égard de toute forme de rémunération liée à la performance et il n'est pas surprenant de voir que les premières réactions sont quelque peu moins enthousiastes que ce qu'elles seraient sans doute au sein d'une entreprise privée. En outre, même si de nombreux fonctionnaires ont déclaré que les primes ne les avaient pas motivés, l'analyse d'aspects plus spécifiques des pratiques professionnelles (à savoir, par exemple, si le personnel se concentre davantage sur les objectifs, si l'accent est davantage mis sur l'équipe) donne plutôt à penser que les fonctionnaires sont plus nombreux à avoir modifié leur approche qu'ils ne veulent bien l'admettre. Il est ainsi vital de pouvoir disposer d'informations de référence claires et intelligibles au regard desquelles apprécier la réussite des dispositifs.

Derniers éléments de réflexion

Nécessité d'une politique claire à un stade précoce

L'expérience du DWP montre qu'une politique claire sur la mise en œuvre et les principes est nécessaire à un stade précoce. Plus tôt les cadres commenceront à réfléchir sur les modalités de conception des dispositifs, mieux ceux-ci seront intégrés dans les objectifs de l'organisation. En outre, cette politique doit donner la ligne à suivre avant que les cadres ne puissent commencer à concevoir les dispositifs.

Nécessité d'un appui visible et actif de la part des hauts fonctionnaires

Il est essentiel que la direction de l'organisation fasse preuve d'un engagement visible et actif. Les secteurs où l'appui de la direction était moins visible ou actif ont moins réussi à emporter l'adhésion du personnel au nouveau mécanisme. À l'inverse, lorsque la direction générale a appuyé activement et visiblement les principes et objectifs du mécanisme, le soutien a été plus fort de la part du personnel.

Alignement sur les cadres de planification

John Makinson a signalé que les primes devraient s'aligner sur une hiérarchie des objectifs clairement définie. L'expérience au sein du DWP a montré qu'il importe que les primes s'alignent sur la planification des activités afin qu'elles incitent à la réalisation des objectifs voulus.

Nécessité d'une vision à long terme

La réussite d'un dispositif nécessite une approche à long terme. Le DWP a introduit un dispositif de primes étape après étape qui a exigé à chaque fois de se concentrer sur « l'étape suivante » en faisant ainsi évoluer la stratégie. Ces changements ont entamé la confiance dans le dispositif dans certains secteurs de l'organisation. Si l'action à long terme est désormais claire, l'expérience montre rétrospectivement qu'une stratégie d'emblée explicite et inchangée aurait été beaucoup plus à même de gagner l'adhésion de l'ensemble de l'organisation.

Accent sur la prestation de service

Les dispositifs de primes d'équipe réussis mettent clairement l'accent sur les services essentiels que l'organisation en question est à même de fournir. Lorsqu'il en allait particulièrement ainsi, l'impact était davantage perceptible sur les performances générales et l'attitude du personnel au sein de l'organisation. Les objectifs devraient ainsi surtout porter sur les résultats à obtenir et ne pas chercher à renforcer les processus.

La communication est vitale

Le personnel ne peut atteindre les objectifs s'il ne sait pas ce que l'on attend de lui ou s'il n'est pas informé des progrès qu'il a accomplis. Il est essentiel que les cadres communiquent clairement et honnêtement sur les objectifs et les progrès réalisés au début et à la fin, de manière régulière pendant toute la durée du dispositif.

Nécessité d'une bonne gestion des attentes en matière de primes

Les primes sont à double tranchant dans la mesure où elles peuvent ne pas être acquises. Aussi importe-t-il que la direction s'applique soigneusement à

bien doser les messages qu'elle envoie. Il est essentiel que le personnel soit encouragé à atteindre les objectifs mais il est tout aussi important que le personnel soit bien conscient que l'octroi de primes ne va pas de soi. Si l'espoir d'atteindre la performance donnant droit à la prime est trop fort, il risque d'avoir un effet négatif sur la motivation lorsque les objectifs en question ne sont pas atteints et le personnel peut alors se sentir frustré d'une somme d'argent qu'il estime lui revenir.

Conclusion

Le DWP ne bénéficie plus du financement complémentaire du Trésor britannique et les primes d'équipe ont été intégrées dans la stratégie plus générale des rémunérations et avantages salariaux. Les primes d'équipe seront un outil à l'appui de la gestion des performances sans que les entités soient forcées d'y recourir. Le versement des primes sera financé par le ministère lui-même et les entités concernées devront apporter la preuve que leurs propositions de primes constituent une utilisation efficace des deniers publics.

L'exemple du service des impôts en Italie

Contexte, objet et champ d'application de la politique de RLP

L'intérêt de l'expérience réalisée par le Service italien des impôts (*Agenzia delle Entrate*)¹ tient à l'évolution de son système d'évaluation des performances vers des critères d'évaluation mieux définis.

Conformément à la loi n° 286/1999, et sur la base d'une stratégie spécifique de gestion des ressources humaines poursuivie par le Service des impôts, un nouveau système d'évaluation appelé SIRIO (*Sistema Integrato Risultati Indicatori Obiettivi* – Système intégré d'objectifs, d'indicateurs et de résultats) a été introduit en 2002.

Le système intègre deux objectifs distincts :

- évaluation des performances (sur la base des résultats);
- évaluation des compétences organisationnelles.

Le système SIRIO s'appuie sur les principes de la gestion par objectifs (GPO) et vise à constituer un outil utile d'évaluation, de gestion et de développement des ressources humaines en accord avec les critères de transparence, d'objectivité et d'équité.

Mise en œuvre et évaluation de l'impact de la politique de RLP

En 1995, la direction des impôts du ministère des Finances a mis en place, pour la première fois, un système de planification et de contrôle, appelé PPC, afin de définir des objectifs, d'affecter les ressources et de vérifier les résultats obtenus. Le PPC, rebaptisé par la suite PeC, avait pour principal objectif de transformer la Directive du ministère en programmes et objectifs concrets pour les directions à l'échelon national et local et de faire en sorte que les résultats obtenus soient communiqués à l'ensemble de l'administration.

En 1998, un accord conclu entre le secteur public et les syndicats a élaboré un système de rémunération selon les résultats obtenus, évalué sur la base de la production réalisée et des ressources financières employées, à partir de données quantitatives. Toutefois, ces données n'étaient pas réellement appropriées pour évaluer les activités des directions et des administrations centrales.

En 1999, un système d'évaluation des cadres, dénommé SIVAD, a été mis en place au sein de la direction des impôts en vue de combler les lacunes du

système précédent et de systématiser le processus d'évaluation. Ce système se concentre sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs, définis conformément à la planification stratégique. En 1999, le SIVAD permettait d'identifier cinq niveaux de rémunération liée aux performances. Toutefois, le système présentait plusieurs inconvénients.

La nécessité d'une redéfinition du système SIVAD a déterminé la mise en place en 2002 du Système SIRIO.

Conception de la politique de RLP : évaluation des performances, systèmes de notation et de rémunération

Le système d'évaluation des performances est un processus continu contribuant au perfectionnement professionnel du personnel, ainsi qu'à l'amélioration des résultats. Le système se caractérise par trois phases :

- Planification et assignation des objectifs – Chaque année (1^{er} janvier-31 décembre), des objectifs institutionnels et locaux sont définis. Les objectifs institutionnels sont définis relativement à l'Accord entre le ministère de l'Économie et des Finances et le Service des impôts, ainsi qu'aux attributions des cadres tandis que les objectifs locaux se rapportent aux activités spécifiques des administrations. Proposés directement par le cadre hiérarchique, les objectifs locaux précisent les résultats à atteindre et les paramètres utiles permettant de juger de leur degré de réalisation. Chaque objectif est doté d'un coefficient de pondération (la somme des coefficients de pondération devant être égale à 100) et une valeur est attribuée à chaque indicateur. En outre, chaque cadre se voit attribuer un profil de compétences sur la base duquel sera menée l'évaluation.
- Suivi et gestion des activités – Durant l'année, le cadre hiérarchique peut exiger une révision, en association avec l'évaluateur, des objectifs définis, des difficultés ou des éléments nouveaux qui n'ont pas été envisagés lors de la phase de planification. Des changements peuvent alors être introduits concernant les objectifs préalablement définis.
- Évaluation des activités – L'objectif est de vérifier le degré individuel de réalisation des objectifs personnels et de procéder à une évaluation du perfectionnement des compétences. Le processus aboutit à un résultat final et synthétique communiqué au cadre, qui peut juger utile de s'entretenir avec l'évaluateur sur le processus global et, plus tard, sur les exigences de formation et les actions à venir.

Évaluation des résultats

L'évaluation des résultats vise à vérifier que les objectifs définis pour chaque cadre durant la phase de planification sont atteints. Un maximum de 10 objectifs sont assignés à chaque cadre : six objectifs institutionnels et

quatre objectifs locaux. Tous les objectifs, quantitatifs et qualitatifs, sont mesurés sur la base de données quantitatives. S'agissant des objectifs qualitatifs, le cadre et l'évaluateur doivent préalablement s'accorder sur les indicateurs correspondants.

S'agissant des objectifs institutionnels et locaux, les résultats sont convertis en notes et « points » sur la base du pourcentage du résultat atteint. Les « points » sont ensuite multipliés par un coefficient de pondération correspondant à l'importance attribuée à l'objectif. Enfin, les chiffres ainsi obtenus sont totalisés séparément pour les objectifs locaux et institutionnels. Les objectifs locaux sont complémentaires des objectifs institutionnels, ce qui explique pourquoi ils déterminent le résultat final de l'évaluation seulement si la valeur totale liée aux objectifs institutionnels est au moins « suffisante ». De même, si le cadre n'a pas proposé d'objectifs locaux, l'évaluation globale n'examine que les objectifs institutionnels. La somme des « points » correspondant aux objectifs institutionnels et locaux donne le résultat définitif de l'évaluation.

Évaluation des compétences

Le principal objectif de l'évaluation des compétences est d'analyser le comportement adopté par les cadres dans la poursuite des objectifs assignés, une attention particulière étant accordée à l'approche organisationnelle. Les compétences individuelles sont spécifiquement définies dans le « Cadre des compétences ». Celui-ci énonce 12 « Compétences de direction » correspondant à la situation du secteur public et au contexte spécifique du Service. Ces compétences sont regroupées en cinq catégories : maîtrise de soi, capacité à diriger, motivation, dynamisme relationnel et cognitif.

Chaque catégorie est définie de manière opérationnelle en un ensemble de compétences empiriquement observables dans l'exercice des responsabilités :

- Maîtrise de soi : intégrité morale et esprit logique, confiance en soi, équilibre.
- Capacité à diriger : aptitude à animer une équipe, responsabilisation et formation des collaborateurs, affirmation de soi.
- Dynamisme motivationnel : esprit d'initiative, action axée sur les résultats.
- Dynamisme relationnel : force de persuasion, ouverture aux autres, souplesse.
- Dynamisme cognitif : conceptualisation, développement et partage des compétences.

Chaque année, durant la phase de planification, les compétences entrant dans ces catégories sont prises en compte pour chaque cadre, conformément à son profil et son activité. À chaque catégorie correspond un coefficient. La phase

d'évaluation définit le degré de chaque compétence observée. Ce degré est rapporté sur une échelle de notation de cinq points. Les scores correspondant aux compétences sont alors totalisés pour chaque catégorie. Afin d'obtenir une moyenne pour chaque catégorie, la somme obtenue est divisée par le nombre de compétences entrant dans chaque groupe. Le score moyen est alors multiplié par le coefficient attribué. Le résultat final de l'évaluation des compétences est la somme de tous les scores globaux pour les cinq catégories.

Ce processus aboutit à un résultat global qui définit la rémunération liée à la performance. Le résultat global est obtenu en multipliant les deux scores finals obtenus, un pour les résultats et un autre pour les compétences, par un coefficient préalablement déterminé selon le profil managérial et les objectifs assignés. Les produits sont calculés et convertis en une évaluation.

Difficultés de la politique de RLP, enseignements tirés et perspectives

Lors de la définition du système SIRIO, les principaux problèmes et difficultés liés au précédent système SIVAD ont été examinés, en particulier : un organigramme complexe, une participation insuffisante des évaluateurs au processus, la centralisation du système et, avant tout, une attention insuffisante portée à l'aspect qualitatif des performances.

L'objectif du SIRIO est d'assurer une meilleure harmonisation entre le contrôle de la gestion et le développement de la gestion, afin d'évaluer les aspects quantitatifs et qualitatifs en rapport avec la performance des cadres. Les objectifs quantitatifs (liés en général au contrôle de gestion) et la démarche organisationnelle adoptée pour atteindre ces objectifs doivent être respectés afin d'obtenir un système efficace d'évaluation des performances, capable d'assurer le perfectionnement du personnel. La mise en place d'objectifs locaux et de compétences organisationnelles répond à cette exigence.

Note

1. Le Service des impôts est une section du ministère italien de l'Économie et des Finances créée en 2001 à partir de la refonte de la direction des impôts du ministère des Finances. Les principaux objectifs du Service consistent à simplifier les relations avec les contribuables, à assurer l'accès des contribuables aux services d'assistance et d'information, à stimuler la lutte contre la fraude fiscale et à améliorer les performances administratives grâce à des modèles organisationnels novateurs.

ANNEXE A

Les politiques de rémunération liée aux performances dans les pays de l'OCDE : bref aperçu

Danemark

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>La RLP a été utilisée pour la première fois en 1997. La politique de RLP a été révisée en 1997. En 2002, la plupart des syndicats ont entériné le nouveau système de rémunération.</p> <p>Au Danemark, la RLP s'applique à l'ensemble des agents publics. Pour certaines catégories de personnel, le passage de l'ancien au nouveau système s'effectue sur la base du volontariat, tandis que pour d'autres il est obligatoire.</p> <p>La RLP n'est pas définie dans la législation. L'ensemble des règles la régissant ont été adoptées dans le cadre d'un accord collectif avec les syndicats nationaux.</p>	<p>Dans le nouveau système de rémunération, les délais de paiement des salaires sont généralement plus courts et la détermination des rémunérations est très largement décentralisée.</p> <p>La détermination globale de la rémunération continue toutefois d'être décidée de manière centralisée.</p> <p>Le système danois de rémunération liée à la performance est décentralisé.</p> <p>Cette décentralisation est compensée par le contrôle global exercé par chaque institution/ agence qui utilise le nouveau système. Pour superviser l'évolution des salaires, l'Autorité représentant l'État employeur a mis en place un instrument statistique spécial accessible sur Internet, ISOLA. Cette base de données s'est avérée décisive pour permettre à l'Autorité représentant l'employeur public de gérer, de superviser et de contrôler ce système de rémunération extrêmement décentralisé.</p>	<p>Il n'existe pas de modèle de RLP commun à tous les organismes publics. Néanmoins, la plupart des dispositifs de RLP s'appuient sur les trois mêmes composantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>La rémunération de base</i> qui résulte d'un accord, au niveau central, entre le ministère des Finances et l'organisme négociant pour les agents publics. • <i>Une superstructure</i> dont on convient centralement/ localement sur la base des fonctions spécifiques attachées au poste, des qualifications personnelles de l'agent et, enfin, de ses performances. • <i>Un élément de RLP</i> dont décide l'organisme, qui correspond au fait que l'agent a rempli un certain nombre d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs définis au préalable. <p>La finalité de ce nouveau système de rémunération est qu'une part allant jusqu'à 20 % de la masse salariale totale du secteur public danois se compose d'indemnités particulières et de rémunérations (directement) liées à la performance.</p>	<p>Toutes les allocations sont décidées sur la base d'évaluations individuelles, fondées sur le dialogue entre l'agent et sa direction.</p> <p>Ces <i>discussions salariales</i> sont intégrées à l'entretien annuel consacré aux performances. Les accords sont approuvés et signés par le responsable et par le représentant/le contact syndical.</p> <p>Dans certaines institutions on utilise une feuille de notation équilibrée, mais, la plupart du temps, l'évaluation est beaucoup plus informelle et les discussions salariales s'appuient seulement sur la politique salariale locale.</p>

Danemark (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Dans le nouveau système de rémunération danois, il n'existe pas de niveau de rémunération déterminé à l'échelle des pouvoirs centraux. Cette question est tranchée localement par les institutions/agences. Les éléments de contrôle imposés par le nouveau système sont moins contraignants dans la mesure où le système de rémunération collective est en principe remplacé par des dotations individuelles.</p> <p>Les institutions dont on contrôle les coûts salariaux peuvent disposer librement des fonds affectés à la masse salariale dans les limites imparties à celle-ci.</p> <p>Le nouveau système de rémunération comporte une responsabilité budgétaire supplémentaire. Il constitue en conséquence un nouveau défi de gestion.</p>	<p>Signe de succès depuis 1997, le nombre d'agents publics régis par le nouveau système de rémunération a augmenté. Depuis le dernier accord collectif, le ministère des Finances a signé une vingtaine d'accords collectifs avec les syndicats/organisations nationales concernés.</p> <p>En 2001 le ministère des Finances, l'Autorité représentant l'État employeur et la Fédération danoise des organisations d'agents publics ont procédé, dans 111 organismes publics, à une évaluation des résultats du nouveau système de rémunération. On constate notamment que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'un des effets positifs de la RLP est « d'accorder plus d'attention et d'assentiment à l'évaluation et à la rémunération individuelles ». • La RLP permet de meilleures opportunités de recrutement. 	<p>Parmi les effets négatifs les plus graves signalés par les représentants des cadres dirigeants et des agents publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la RLP nécessite une gestion trop lourde; • elle est un facteur d'incertitude pour les agents. <p>Les principaux problèmes, du point de vue du ministère des Finances, sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le manque de délégation au sein des institutions; • le manque de compétences/qualifications des responsables de direction s'agissant de la gestion du nouveau système de rémunération; • les responsables n'ont pas toujours l'énergie de modifier leur comportement vis-à-vis des agents. <p>À l'échelle des institutions, on rencontre souvent les difficultés suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La politique salariale n'est pas assez claire/opératoire. • Absence de lien clair entre les objectifs de l'institution, la gestion du personnel et la politique salariale. • L'information ne passe pas suffisamment de la direction aux agents pris individuellement (ce qui est source d'incertitudes). <p>L'adoption de la RLP est un sujet très controversé parmi les membres des différents syndicats (manque de fonds pour le nouveau système de rémunération; trop d'attention focalisée sur la rémunération).</p> <p>L'enquête conduite en 2001 sur la RLP a montré que seulement 39 % des cadres dirigeants et 23 % des représentants syndicaux pensent que la RLP permet qu'une plus grande attention soit portée aux résultats.</p>	<p>Pour tirer le maximum de la RLP, il importe que la décentralisation se prolonge au sein de chaque institution/agence par une responsabilisation accrue du responsable immédiat.</p>

Finlande

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>Le Programme de l'Employeur public sur les politiques salariales (plus connu sous le nom de NPS, nouveau système de rémunération) a été lancé en 1992 après plusieurs années de préparation.</p> <p>Le NPS est en train de devenir obligatoire pour tous les organismes. Cela a causé une tension croissante pour les organisations et les acteurs sociaux qui ont du préparer, négocier et mettre en œuvre le NPS. Ce travail est près d'aboutir, puisque l'accord collectif national de 2003-04 comporte des dispositions relatives au NPS et d'autres concernant l'invalidation des anciens systèmes de rémunération.</p> <p>Le champ d'application du NPS est étendu et concerne toutes les catégories de fonctionnaires de la base jusqu'aux cadres intermédiaires. Les cadres d'un échelon supérieur sont exclus du NPS. Les hauts fonctionnaires ne peuvent pas non plus bénéficier de gratifications liées aux résultats.</p> <p>Le NPS a pour vocation de s'appliquer à tous les secteurs/activités de l'administration.</p>	<p>Les ministères/unités, préparent, décident et mettent en œuvre le NPS dans le cadre général des principes formulés à l'échelon central.</p> <p>Une fois le système mis en place, les ministères sont responsables de leur système d'évaluation des performances, ainsi que de la couverture des dépenses induites.</p> <p>Le nouveau système de rémunération n'a fait l'objet d'aucune loi ou réglementation. Le NPS devra se réaliser par l'intermédiaire du dialogue social.</p>	<p>Les trois principales composantes des salaires et traitements sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une rémunération en fonction des tâches associées au poste; • une rémunération en fonction de la performance individuelle (faisant l'objet d'un accord collectif); • des gratifications liées aux résultats (GLR), attribuées au niveau de l'équipe/unité (les GLR peuvent exister indépendamment des deux autres composantes, puisqu'elles ne s'appuient pas sur les accords collectifs). <p>L'évaluation des performances est fondée sur les objectifs assignés au poste.</p> <p>Les principaux éléments ayant permis d'établir les critères d'après lesquels évaluer la performance sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les objectifs de l'organisme (déterminés politiquement); • le processus de négociation collective. 	<p>Les principes et les éléments constituant l'évaluation des performances sont spécifiés séparément pour chaque unité, dans le cadre général du NPS.</p> <p>Chaque organisme dispose d'un ensemble de critères pour évaluer la performance individuelle.</p> <p>Ordinairement, entre 3 et 5 critères sont définis dans l'accord collectif.</p> <p>Un ensemble de sous-critères et leur importance respective sont également spécifiés.</p> <p>La performance peut ainsi, par exemple, être évaluée à l'aune des trois critères de la <i>compétence</i>, de l'<i>efficacité</i> et de la <i>coopération</i>.</p>

Finlande (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>La rémunération en fonction des performances individuelles repose sur une combinaison de primes et d'augmentations au mérite fondées directement sur l'appréciation des performances. Le lien entre les deux est normalisé dans chaque accord collectif. La somme allouée est fonction de la performance individuelle mais aussi de la position sur l'échelle salariale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La rémunération maximale (pour une performance d'une qualité exceptionnelle) représente entre 25 et 50 % du salaire de base. En moyenne, la rémunération au titre des performances individuelles s'élève actuellement à près de 15 % de la rémunération totale. • Les GLR sont des primes. En 2002, elles s'élevaient en moyenne à 1.7 % du salaire individuel total. Selon les agences, la fourchette s'étendait de 1 à 8.3 %. 	<p>Le NPS a reçu un accueil mitigé. La haute fonction publique a dans l'ensemble bien accepté le nouveau système et s'est donné du mal pour le mettre en œuvre, même si parfois les efforts à consentir ont été sous-estimés.</p> <p>Les organisations de fonctionnaires ont accepté le principe du NPS. De récents rapports d'évaluation révèlent qu'une minorité des organismes qui ont mis en œuvre le NPS ont analysé ses incidences sur le fonctionnement de l'établissement ou sur le personnel. Élément statistique indirect mais riche d'enseignements, les salaires et traitements dans les organismes ayant mis en œuvre le NPS se sont avérés quelque peu supérieurs à ceux des autres.</p> <p>Le processus global de gestion s'est trouvé amélioré par le NPS. Les instances de direction sont unanimes pour dire qu'associés à des mesures d'encouragement financier et à des sanctions, le maintien de bons processus de gestion se fait plus fructueux et les possibilités de gestion et de direction efficaces augmentent. Les responsables du personnel dans les agences constatent que le NPS, la RLP et les GLR constituent de bons moyens d'incitation, notamment comme instruments de développement de l'organisation.</p> <p>L'adoption du NPS a aussi permis d'améliorer le développement et la formation du personnel.</p> <p>Les responsables du personnel estiment que le système de GLR a eu un effet tout à fait bénéfique sur la collaboration au sein des équipes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Homogénéité des notations. • Lenteur du processus. <p>Depuis le début des années 90, le processus devant amener à l'instauration du NPS a progressé plus lentement et s'est avéré plus délicat qu'on ne l'avait tout d'abord imaginé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le financement des GLR constitue un problème pour les agences sans activités commercialisées. Les GLR, qui sont auto-financées par les agences, sont souvent considérées comme relativement modestes. • Les systèmes de GLR sont souvent très complexes au début. 	<p>La stratégie de réalisation du nouveau système de rémunération s'est avérée un projet de long terme. Le plein bénéfice devrait en être retiré dans une génération.</p> <p>L'employeur public et les organisations nationales d'agents publics ont formulé les principes devant être appliqués pour les systèmes de GLR dans les agences :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les GLR doivent être attribuées à l'échelle de l'équipe/unité. • Les GLR constituent un outil de gestion, mais le modèle de gratification doit être élaboré avec le personnel. • La preuve de l'amélioration des résultats doit être apportée de manière objective en utilisant des indicateurs spécialement élaborés à cet effet. • Le financement doit être garanti. • La fonctionnalité et la progression du modèle de rémunération en fonction des résultats doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. • Il est préférable de mettre en place des modèles de RLP simples, comportant au moins 3, mais pas plus de 5 ou 6 indicateurs.

France

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>La France privilégie traditionnellement les mesures d'encouragement comme la promotion ou l'avancement.</p> <p>Il n'existe encore réellement aucun système de RLP conséquent. La rémunération individuelle des fonctionnaires s'appuie sur :</p> <p>i) leur position (corps, grade et échelon);</p> <p>ii) les caractéristiques spécifiques du poste pour les hauts fonctionnaires (la Nouvelle Bonification Indiciaire représente environ 10 % du salaire de base);</p> <p>iii) des primes peuvent être accordées pour les heures supplémentaires, la difficulté du travail, certaines qualifications particulières, etc.</p> <p>Les primes sont généralement allouées collectivement et leur montant varie considérablement en fonction du ministère et du grade.</p> <p>Seuls 10 % des fonctionnaires reçoivent des primes représentant plus de 30 % de leur salaire de base.</p> <p>Les fortes primes sont concentrées dans la haute fonction publique.</p> <p>Parmi les catégories qui ne bénéficient d'aucun dispositif de primes figurent les enseignants.</p> <p>Les hauts fonctionnaires reçoivent la NBI : une part variable de la rémunération liée au poste occupé. Jusqu'en 2003, les primes n'étaient pas prises en compte dans le calcul de la retraite.</p> <p>En octobre 2003, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a annoncé son intention d'adopter la rémunération en fonction des performances pour les hauts fonctionnaires. La part variable du salaire représentera entre 15 et 20 % de la rémunération totale de ces catégories de personnel.</p> <p>Il est prévu que la RLP entre en vigueur d'ici à 2005 pour un millier de hauts responsables dans le pays.</p> <p>À un stade ultérieur, il est prévu d'étendre la RLP à l'ensemble du service public, mais probablement plutôt sous une forme collective qu'individuelle.</p>	<p>Le système de primes est très décentralisé et varie beaucoup d'un ministère ou d'un corps à l'autre.</p> <p>Un budget annuel est alloué pour les primes par le ministère des Finances aux départements/corps de l'État. Il se fonde sur un taux moyen pour chaque groupe d'activités multiplié par l'effectif employé dans cette catégorie de personnel au sein du département. Ce budget est indexé sur l'augmentation générale des traitements.</p> <p>Chaque département décide de la façon de distribuer des primes à son personnel et peut consacrer à cet effet une part de ses ressources propres.</p> <p>Des audits sont effectués par des contrôleurs financiers, l'Inspection générale des finances et le Parlement.</p>	<p>Système actuel :</p> <p>Il ne s'agit pas d'une RLP au sens strict du terme, mais d'un dispositif flexible reflétant les responsabilités incombant à un agent public, sa façon de travailler, les compétences techniques requises pour son poste et enfin sa performance.</p> <p>Les pouvoirs publics disposent d'un budget global destiné à couvrir le montant moyen multiplié par le nombre de fonctionnaires éligibles à l'allocation. La façon dont ces ressources sont ensuite réparties entre les agents est laissée à l'entière discrétion de chaque département public.</p> <p>Des comités techniques conjoints sont consultés sur les « critères d'attribution des primes de performance ».</p>	<p>Depuis 2002, l'évaluation et la notation des fonctionnaires doivent faire partie d'un processus complet. L'évaluation des performances aboutit à un rapport validé par la personne concernée et par ses supérieurs hiérarchiques. Les critères d'évaluation des performances sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le professionnalisme et les compétences techniques. • L'organisation et les performances. • Les qualités personnelles et relationnelles. <p>La notation de l'agent est prise en compte pour une promotion accélérée à l'échelon supérieur.</p>

France (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Les primes de performance ne font pas partie du salaire de base et n'étaient pas prises en compte pour le calcul de la retraite avant la réforme de 2003.</p> <p>Les indemnités représentent près de 17 % de la rémunération des fonctionnaires, mais varient selon les ministères, les secteurs et les niveaux de qualification du personnel. Les hauts fonctionnaires perçoivent des primes plus élevées que les autres catégories de personnel (environ 40 % de leur rémunération dépend de ces primes).</p>	<p>Pour les ministères qui ont adopté la RLP : l'aspect le plus positif est d'avoir découplé la rémunération de l'ancienneté. Dans les départements qui ont révisé leurs critères d'attribution des primes, le système réserve désormais des indemnités bien supérieures à un jeune fonctionnaire performant qu'à un agent ayant le seul mérite d'avoir servi longtemps dans le même corps.</p>	<p>Dans l'ensemble, il n'existe pas encore réellement en France de système de RLP. Le système des primes est complexe et paraît obscur à la plupart des fonctionnaires.</p> <p>Les problèmes posés par le système existant sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les dispositifs de rémunération secondaire ont naturellement tendance à converger et à assurer à tous les agents du même grade approximativement la même rétribution moyenne. • Disparités entre les différents ministères et corps de l'État. • Manque de transparence. • Le système de primes est extrêmement complexe. Les primes sont généralement accordées en fonction de critères autres que la performance. Les primes aux agents publics subalternes sont souvent distribuées de manière collective. • Les parts variables de la rémunération – primes ou NBI pour les hauts fonctionnaires – ne sont le plus souvent pas directement liées aux performances. 	<p>Deux rapports consacrés à la gestion de la performance et à la RLP ont été publiés en France en 2004. (Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et rapport de J.L. Siliquina du Conseil d'État).</p> <p>Ces rapports préconisent l'introduction progressive de la RLP dans le secteur public, la clarification du système de primes et d'indemnités et l'établissement d'un processus d'évaluation clair fondé sur les objectifs du poste – en particulier pour la haute fonction publique.</p>

Allemagne

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>La RLP a été introduite en 1997. La loi de 2002 régissant la structure des rémunérations a créé de nouvelles possibilités plus souples de gratifier les agents publics d'« échelons de performance », de primes et d'indemnités.</p> <p>La Loi fédérale sur la rémunération des fonctionnaires est le fondement juridique qui sous-tend les échelons de performance, les primes et les indemnités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • échelons de performance (pas plus de 15 % des agents publics); • primes de performance/ indemnités de performance (pas plus de 15 % des agents publics); • indemnités au titre de fonctions temporaires pour des missions particulières. <p>La RLP a pour vocation de s'appliquer à toutes les catégories de personnel. Elle est attribuée au niveau individuel ou à celui de l'équipe/unité.</p>	<p>Les principes généraux régissant la RLP (échelons de performance, primes, etc.) sont définis au niveau fédéral. Les départements sont responsables de la conception et de la mise en œuvre de leur système d'évaluation des performances.</p>	<p>Combinaison de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • échelons de performance; • primes de performance; • indemnités. <p>Afin d'empêcher que les primes et indemnités de performance ne fassent partie intégrante de la rémunération et n'en deviennent des éléments obligés, des restrictions ont été introduites dans la Loi fédérale sur la rémunération des fonctionnaires (<i>Bundesbesoldungsgesetz, BBesG</i>) concernant les bénéficiaires, le montant et les modalités de ces rémunérations.</p>	<p>Les aptitudes et les réalisations professionnelles des agents publics doivent être évaluées au moins tous les cinq ans.</p> <p>Le détail du processus d'évaluation des performances est fixé au niveau du département.</p>

Allemagne (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Échelons de performance :</p> <p>Le nombre des échelons de performance accordés aux agents publics chaque année ne doit pas représenter plus de 15 % de l'effectif total des fonctionnaires et du personnel militaire sous contrat avec cet employeur dans le cadre du dispositif de rémunération A.</p> <p>Primes de performance/indemnités de performance :</p> <p>Les primes de performance ne doivent pas dépasser le salaire de base initial prévu pour le grade de l'agent public. Les indemnités de performance ne doivent pas dépasser 7 % du salaire de base initial.</p> <p>Les primes et les indemnités de performance ne doivent être accordées que dans le cadre de dispositions budgétaires spéciales.</p>		<p>Durant la dernière législature, le fondement juridique qui sous-tendait jusqu'alors les éléments de rémunération liée à la performance s'est vu amendé par la Loi fédérale sur les rémunérations spéciales. Cet amendement a été motivé par une étude scientifique consacrée aux effets du système de rémunération en fonction de la performance introduit en 1997 par la loi modifiant la législation sur le service public. Cette étude avait mis en évidence les difficultés suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Démotivation de la majorité du personnel en raison du quota de 20 % des agents publics pouvant se voir attribuer une rémunération liée aux performances. • Manque de critères de performance impératifs et d'évaluation objective de la performance. • Manque d'informations sur les composantes de la rémunération liées aux performances. Manque de transparence dans la procédure d'attribution. • Manque de ressources financières et allocation de ressources aux éléments de rémunération liée à la performance pour l'année en cours et seulement pour elle. Restrictions concernant la rémunération à la performance d'agents réalisant pourtant des performances excellentes pour des raisons de critères d'éligibilité (par exemple aux échelons de performance). 	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines de ces critiques ont été prises en compte dans l'amendement apporté aux dispositions sur la rémunération liée aux performances en 2002 (quota porté à 15 %, abandon de la règle selon laquelle un agent doit rester à un niveau de salaire donné au moins la moitié du temps normal avant de pouvoir être promu à l'échelon supérieur, clause de transfert, amélioration du système de gratification des équipes). • Jusqu'à présent il n'existe aucune information sur les difficultés et problèmes rencontrés actuellement concernant la mise en œuvre des nouvelles réglementations. • La réforme de 2002 sur la rémunération des enseignants a également introduit un système de rémunération liée à la performance (salaire de base fixe/rémunération variable en fonction de la performance). Là encore, il faut attendre de disposer d'éléments sur l'expérience des <i>Länder</i> avant de pouvoir analyser les problèmes et les difficultés posés par la mise en œuvre de ce nouveau système. Une évaluation complète du dispositif mis en place pour les enseignants sera réalisée d'ici au 31 décembre 2007.

Hongrie

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>Le système d'évaluation des performances hongrois a été introduit en 2001 lors de la modification de la Loi sur le statut juridique des fonctionnaires (LSF), qui a créé un système de rémunération à la performance. L'institution juridique a été pour la première fois appliquée dans la pratique à partir de 2002.</p> <p>Le système concerne la majorité des effectifs de l'administration, des stagiaires aux chefs de division.</p> <p>Les règles d'évaluation des performances ne sont pas applicables aux secrétaires d'État administratifs, aux secrétaires d'État adjoints, aux premiers conseillers politiques et aux conseillers politiques.</p> <p>Le système hongrois d'évaluation des performances permet d'évaluer exclusivement la performance individuelle, sans assigner une enveloppe particulière de financement.</p>	<p>Les motifs fondamentaux de la réglementation hongroise sont uniques. C'est la LSF qui détermine la réglementation-cadre. La rémunération à la performance est obligatoirement applicable tant aux autorités centrales qu'à l'administration territoriale et aux bureaux des collectivités locales.</p> <p>En plus de la satisfaction obligatoire aux conditions légales, c'est l'autorité administrative donnée qui décide de la mise en pratique de l'application concrète, sous sa propre responsabilité, de manière autonome.</p>	<p>Le système hongrois d'évaluation des performances se compose de trois niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La définition des objectifs prioritaires de l'autorité administrative. • La définition des exigences individuelles. • L'évaluation des performances du fonctionnaire, effectuée par la personne exerçant les droits de l'employeur, compte tenu des exigences de performance, avant la fin de l'année de référence au plus tard. <p>Le responsable de l'organisation administrative – dans les limites de ses pouvoirs incessibles – peut différencier de +/- 20 % le salaire de base défini selon le classement du fonctionnaire, pour la période suivant l'année de référence, en fonction du résultat de l'évaluation des performances. Il n'est toutefois pas obligé de différencier le salaire de base du fonctionnaire suite à l'évaluation des performances.</p>	<p>La définition des <i>objectifs prioritaires de l'autorité administrative</i>.</p> <p>Les objectifs prioritaires sont définis annuellement par les ministres et par les responsables des autorités administratives. Pour les collectivités locales, c'est le corps des élus locaux qui décide des objectifs.</p> <p>La définition d'<i>exigences individuelles</i>.</p> <p>C'est la description de poste qui relie le système d'organisation et de fonctionnement avec le personnel.</p> <p><i>L'évaluation des performances du fonctionnaire</i>.</p> <p>La personne exerçant les droits de l'employeur évalue par écrit le fonctionnaire.</p> <p>Une procédure de litige peut être entamée afin d'annuler les constatations fautives ou mensongères contenues dans l'évaluation.</p>
Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<ul style="list-style-type: none"> • Augmentations au mérite. • +/- 20 % du salaire. 	<p>Un vaste programme de formation continue a été lancé et de nombreuses conférences de présentation du système se sont tenues dans le pays.</p> <p>L'introduction du système d'évaluation des performances a été précédée par la rédaction d'un guide d'évaluation des performances destiné à l'ensemble de l'effectif du service public et par l'organisation de conférences professionnelles.</p> <p>Il est trop tôt pour parler de changements déterminants, mais on peut voir dès à présent que le système entraîne des effets positifs dans le service public.</p> <p>Plusieurs autorités administratives ont créé leurs propres normes internes. Grâce à la prise en considération des conditions locales, ces normes renforcent l'objectivité et la transparence des évaluations.</p>	<p>Il semble que le plus grand problème est que les autorités administratives ne disposent pas de fonds financiers séparés, destinés à la modification des salaires de +/- 20 %, liée à la possibilité de différencier la mesure des rémunérations, c'est pourquoi les différenciations éventuelles doivent être payées à partir des propres ressources des autorités administratives.</p> <p>Il est difficile de concrétiser les objectifs organisationnels à moyen et à court terme au niveau individuel, ce qui rend difficile d'harmoniser les objectifs de l'organisme et ceux de l'individu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Élever le niveau professionnel du travail. • Faciliter le changement de la culture organisationnelle.

Italie

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>Plusieurs initiatives ont été prises pour assurer une administration plus transparente et responsable dans les années 90. La politique de rémunération liée aux performances a été exécutée dans ce contexte en 1993. La RLP n'est appliquée qu'au niveau des cadres.</p> <p>Le système actuel de RLP est fondé sur l'évaluation de la performance individuelle des cadres.</p> <p>La RLP applicable au deuxième niveau de cadres du secteur public est comprise entre un minimum de 5 % et un maximum de 10 %, et entre 10 % et 15 % pour un directeur.</p> <p>Dans les années 90, plusieurs initiatives ont été prises pour garantir la transparence et la responsabilité de l'administration. La politique de rémunération liée à la performance a été mise en œuvre dans ce contexte en 1993.</p> <p>Le système actuel de RLP s'appuie sur l'évaluation de la performance individuelle des cadres. La RLP ne s'applique qu'au personnel d'encadrement.</p> <p>La législation distingue deux catégories de cadres : les directeurs de premier et de second niveau. Le niveau indique le type de fonction que le cadre peut se voir confier et la rémunération à laquelle il a droit.</p>	<p>Système régi par la loi et des conventions collectives. Tous les organismes de l'administration, locale et centrale, sont tenus de mettre en place un système d'évaluation des performances.</p> <p>Les mesures à ce sujet sont diffusées par l'intermédiaire des conventions collectives depuis 1999.</p> <p>Spécifiés par la loi et par les accords collectifs.</p> <p>Tous les organes gouvernementaux, locaux et nationaux sont priés d'instaurer un système d'évaluation des performances.</p> <p>Les dispositions relatives au système de RLP ont été établies par le biais d'accords collectifs depuis 1999.</p> <p>L'évaluation est conduite par l'organisme déjà chargé au début de l'année de référence de la définition des objectifs assignés aux hauts fonctionnaires. Ceux-ci font l'objet d'une évaluation annuelle de mérite, menée par leurs responsables hiérarchiques. Cette appréciation est ensuite transmise à l'organisme responsable.</p>	<p>La rémunération du personnel d'encadrement est fixée dans le cadre de conventions collectives. La rémunération additionnelle du personnel d'encadrement des ministères se décompose comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • rémunération liée au poste ; • rémunération liée à la performance. <p>La convention collective régit la rémunération totale en prévoyant une certaine flexibilité pour les contrats individuels.</p> <p>La rémunération des cadres est fixée par le biais de contrats collectifs. La structure de la rémunération supplémentaire allouée au personnel d'encadrement dans les ministères se compose :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'une rémunération liée au poste ; • d'une rétribution de la performance. <p>Pour les postes de directeur général, la rémunération fixe est définie dans des contrats individuels.</p>	<p>L'évaluation concerne la performance et les compétences organisationnelles de chaque cadre individuellement. L'évaluation est effectuée au niveau précédant immédiatement le poste devant être évalué, le niveau supérieur (c'est-à-dire le chef de service) étant évalué par le ministre compétent.</p> <p>L'évaluation porte sur les performances et les compétences organisationnelles de chaque cadre individuellement. Le processus d'évaluation est mené par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le personnel du bureau du directeur général pour l'administration d'État ; • du chef de département ou d'autres directeurs généraux supérieurs de l'équipe de direction ; • du ministre, sur la base des indicateurs fournis par l'unité en charge de l'auto-évaluation des cadres. Les objectifs non atteints peuvent occasionner la perte du poste et la nomination du cadre à un autre poste au sein de la même administration ou à l'extérieur. En cas de non-observation des directives formulées par l'organisme compétent, ou en cas de nombreuses évaluations négatives, le cadre peut être déclaré inéligible à un nouveau poste équivalent au poste dont il a été démis pour au moins deux ans. Dans les situations particulièrement graves, l'administration peut déclarer caduque l'accord individuel passé avec le cadre.

Italie (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Les primes ne représentent pas une augmentation permanente de la rémunération du cadre. La rémunération annuelle liée aux performances ne peut être inférieure à 20 % du montant annuel du salaire correspondant à un poste donné, dans les limites des ressources disponibles.</p> <p>Une fois encore, la convention collective nationale régit la rémunération totale, en prévoyant une certaine souplesse pour les contrats individuels.</p> <p>Les primes : elles ne représentent pas une augmentation stable de la rémunération du cadre.</p> <p>La rémunération liée à l'évaluation annuelle des performances ne peut être inférieure à 20 % de la rémunération annuelle associée au poste, dans les limites des ressources disponibles.</p> <p>Pour les postes de directeur, la rétribution associée au poste et la rémunération à la performance sont entièrement personnalisées. Elles font l'objet d'un contrat individuel.</p>	<p>Le système de RLP n'est pas encore pleinement appliqué en Italie et il est donc encore trop tôt pour en déterminer l'impact global. Il a atteint son premier objectif en mettant davantage l'accent sur les résultats et il offre de sérieuses possibilités d'améliorer les performances en mettant à la disposition des cadres un mécanisme qui leur permette de procéder à un examen systématique des performances.</p> <p>Le système a le potentiel nécessaire pour améliorer les performances des cadres par le biais d'un mécanisme structuré d'évaluation de leurs performances.</p>	<p>Il est souvent difficile de déterminer la réalisation d'objectifs qui ne peut pas être exprimée en résultats quantitatifs, ce qui fait que l'on manque d'objectivité durant le processus.</p> <p>Les autres difficultés rencontrées dans l'application de la RLP sont les suivantes : insuffisance des systèmes de planification et de contrôle; insuffisance des ressources effectivement affectées; scepticisme des syndicats au sujet de l'efficacité des systèmes d'évaluation et de rémunération pour estimer les différences de productivité et de professionnalisme; la partie de la rémunération liée à l'évaluation n'est pas fixe et est donc insuffisante pour avoir un effet incitatif pour les cadres (bien que la dernière convention collective ait quelque peu modifié cette situation).</p> <p>Les ministres préfèrent des mécanismes alternatifs pour sélectionner et évaluer les cadres. Ils ont tendance à ne pas fixer d'objectifs mesurables en matière de performances.</p> <p>Un esprit de compétition trop développé peut nuire au bon déroulement de la collaboration.</p> <p>Il est souvent malaisé d'évaluer la réalisation des objectifs non quantitatifs, notamment en raison d'un possible manque d'objectivité durant le processus.</p> <p>En outre, le processus d'évaluation peut revêtir un caractère discriminant, susceptible d'avoir des répercussions négatives sur la motivation des cadres et leur autonomie de gestion.</p> <p>D'autres difficultés ont été remarquées durant la mise en œuvre de la RLP : les systèmes de planification et de contrôle sont insuffisamment diffusés; les ressources effectivement allouées sont trop faibles; les syndicats ne considèrent pas les systèmes d'évaluation et de rémunération comme adéquats pour évaluer les différences de productivité et de professionnalisme; enfin, la rémunération liée à l'évaluation n'est pas fixe et par conséquent pas suffisante pour motiver les cadres (quoique le dernier accord collectif signé modifie cette situation).</p>	<p>On peut déjà tirer des expériences pilotes des enseignements qui indiquent que le leadership politique et une définition claire d'objectifs de performances mesurables revêtent une importance capitale.</p> <p>D'après les bases de données et les expériences connues, le système de RLP est davantage appliqué au niveau local qu'au niveau central à cause de la proximité avec la population.</p> <p>Le premier élément indispensable pour garantir la transparence du processus est une description claire et détaillée des objectifs devant être atteints par les cadres, ainsi que des indicateurs qui seront utilisés durant le processus d'appréciation. En outre, les résultats de l'évaluation devront être communiqués.</p> <p>Le système requiert également un programme de formation pratique à l'évaluation, destiné à tous les cadres.</p> <p>Le principe des primes accordées en fonction des résultats des équipes constitue une modalité opératoire nouvelle.</p> <p>D'après les discussions et les expériences recueillies, le système de RLP a plus d'impact dans les collectivités locales que dans l'administration centrale, en raison de la proximité des citoyens.</p> <p>En outre, l'expérience prouve que certains aspects du système peuvent être améliorés : <i>i/</i> les techniques d'évaluation et d'incitation; <i>ii/</i> la formation des cadres.</p> <p>Le principal défi pour l'avenir consistera à appliquer ce système de manière homogène.</p>

Corée

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>En 1999, le gouvernement coréen a introduit un système d'augmentations annuelles au mérite et de primes en fonction des performances.</p> <p>En Corée, la rémunération d'un fonctionnaire comporte trois éléments : le salaire de base, les indemnités et certains défraiements :</p> <ul style="list-style-type: none"> Le salaire de base, fixé par grade et par échelon, est fonction du niveau des responsabilités, des difficultés du poste et de l'ancienneté. Il représente environ la moitié de la rémunération mensuelle de l'agent, selon le rang occupé au sein de l'organisme. Les indemnités représentent un complément de rémunération qui est fonction du poste et de la situation de l'agent. Elles sont, en gros, de trois types : indemnités communes, indemnités spéciales et indemnités pour surcroît de travail. Il existe cinq types d'indemnités communes (indemnité saisonnière, indemnité d'assiduité, indemnité d'ancienneté, indemnité pour charges de famille et indemnité d'encadrement). Par ailleurs, il existe trois types d'indemnités spéciales (indemnité pour poste difficile, indemnité pour risque et indemnité liée à une tâche spéciale) et trois types d'indemnités pour surcroît de travail (indemnité pour heures supplémentaires, indemnité pour travail de nuit et indemnité pour travail pendant les vacances). Les défraiements des agents concernent la prise en charge des frais de repas et des frais de transport, primes de vacances, etc. <p>Toutes les catégories d'agents sont concernées par les dispositifs de RLP; il existe deux systèmes différents pour les niveaux hiérarchiques supérieurs et les cadres intermédiaires, et les agents de niveau subalterne.</p>	<p>Le système est conçu et appliqué à l'échelon central.</p>	<p>Augmentations annuelles au mérite :</p> <p>Système d'allocations annuelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> S'appliquent aux fonctionnaires ayant rang de directeur général ou supérieur dans chaque ministère. Rémunération liée à la performance. L'élément variable ajouté à la rémunération est ajouté à l'élément fixe l'année suivante. Performances excellentes (les 10 % supérieurs) = 8 % du montant correspondant à la norme de performance dans chaque grade; remarquables (11 à 40 %) = 5 %; normales (41 à 90 %) = 3 %; non satisfaisantes = 0 %. <p>Primes en fonction des performances :</p> <ul style="list-style-type: none"> S'appliquent au rang de directeur de division ou rang inférieur. Prennent la forme d'un montant annuel forfaitaire. Montant : performances excellentes (les 10 % supérieurs) = 110 % du salaire normal; remarquables (11 à 40 %) = 80 %; normales (41 à 90 %) = 40 %; non satisfaisantes (plus de 91 %) = 0 %. 	<p>Deux systèmes s'appliquent dans l'administration coréenne : la gestion par objectifs, pour les agents de niveau supérieur; et l'appréciation des performances, pour les agents de niveau intermédiaire et subalterne :</p> <ul style="list-style-type: none"> L'évaluation de la performance se fait selon trois axes d'importance variable : la performance (60 %), les compétences (30 %) et le comportement (10 %). La gestion par objectifs est un instrument de planification et d'évaluation qui est susceptible de prendre diverses formes selon les organismes. Dans la logique de la gestion par objectifs, l'évaluation prend en compte le degré de réalisation des objectifs. La classification est la suivante : <ol style="list-style-type: none"> objectif stratégique, assigné au niveau de directeur général; objectif principal, assigné au niveau de directeur de division; et objectif de base, assigné au niveau de directeur adjoint. <p>En outre, l'évaluation à 360 degrés est utilisée pour compléter les évaluations existantes.</p>

Corée (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Il y a deux types de rémunération en fonction de la performance en Corée : les augmentations au mérite et les primes.</p> <p>Les augmentations au mérite viennent s'ajouter au salaire annuel et sont liées à l'appréciation des performances aux échelons les plus élevés. Le montant des augmentations au mérite se calcule comme suit : rémunération de base multipliée par le taux de majoration en fonction des performances.</p> <p>Les primes, destinées aux agents de niveau intermédiaire et subalterne, sont versées annuellement. Les primes peuvent être accordées de diverses façons :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) sur une base individuelle; 2) sur la base du département; et 3) sur les deux à la fois. <p>Les primes accordées à titre individuel sont actuellement les plus courantes en Corée.</p>	<p>Le système de la RLP est un système nouveau en Corée. Il faudra du temps pour qu'il fonctionne bien, aussi faut-il s'employer constamment à améliorer les choses en s'appuyant sur les partenariats, à la fois au niveau national et au niveau international.</p>	<p>Les agents peuvent bénéficier d'une augmentation au mérite même si leurs performances ne le justifient pas, simplement parce que le supérieur hiérarchique souhaite éviter de créer un ressentiment.</p> <p>La performance des agents dans leur emploi tend à être évaluée de façon subjective, en fonction du sentiment du supérieur hiérarchique.</p> <p>Malheureusement, il est non seulement difficile, mais aussi coûteux de mettre au point des mesures de la performance pour tous les emplois sans exception.</p> <p>Les systèmes de rémunération liée à la performance étant essentiellement centrés sur la performance individuelle, ils ne contribuent guère à renforcer la cohésion des équipes.</p> <p>Les budgets alloués aux augmentations au mérite étant limités, les agents sont incités à se faire concurrence pour avoir de plus larges parts.</p> <p>Or, la concurrence entre les agents est néfaste si le travail en équipe est essentiel pour la réussite d'un projet.</p>	<p>Lier l'évaluation de la performance aux objectifs opérationnels. Un lien devrait être mis en place entre les normes d'évaluation des performances des agents et la stratégie concurrentielle d'une agence.</p> <p>Les indemnités occupent une place trop importante : la rémunération de base représente environ la moitié de la rémunération mensuelle, tandis que les indemnités et autres prestations sociales en représentent l'autre moitié. Dans ces conditions, il est probable que les fonctionnaires percevront une rémunération liée à la performance comme une indemnité. Afin d'éviter cette confusion, les indemnités devraient, à l'avenir, être dans toute la mesure du possible intégrées à la rémunération de base.</p> <p>Il conviendrait que les augmentations au mérite soient substantielles.</p>

Nouvelle-Zélande

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>Depuis 1988, chaque ministère est devenu un employeur à part entière. Les dispositifs de rémunération à la performance ont été instaurés dans le cadre de cet ensemble de réformes. La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays à introduire la rémunération liée à la performance dans les services publics.</p> <p>L'une des raisons à l'origine de cette décision consistait à mettre un terme à la distinction entre les secteurs public et privé. Les dispositifs de RLP peuvent s'appliquer à l'ensemble des agents concernés par des accords volontaires.</p> <p>La RLP est en vigueur dans la quasi-totalité des services publics néo-zélandais.</p> <p>Les postes de directeurs généraux et de hauts fonctionnaires (env. 150 postes) sont régis par des contrats d'emploi individuels.</p> <p>De manière générale, les secteurs de la santé et de l'enseignement ne dépendent d'aucun accord collectif national, à l'exception de quelques catégories de personnel dans ces secteurs.</p>	<p>Il n'existe pas de système normalisé de rémunération à la performance.</p> <p>Dans les grandes lignes, les ministères sont libres de concevoir leurs propres systèmes et de les financer à partir de leurs propres budgets.</p> <p>Il n'existe pas de supervision centralisée des systèmes ministériels de rémunération liée à la performance.</p> <p>Le contrôle s'exerce par le biais de la responsabilité financière du directeur général, auquel il appartient de vérifier que le budget alloué aux rémunérations à la performance est suffisant.</p>	<p>Chaque directeur a en charge la gestion de son propre budget. Les ministères doivent respecter certains paramètres de négociation établis par le gouvernement.</p> <p>Les ministères doivent travailler en étroite collaboration avec la Commission à la Fonction publique pour programmer des négociations collectives.</p> <p>Les ministères devraient définir les niveaux de rémunération en tenant compte :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) des exigences du marché en termes de compétences/capacités, d'expérience et de responsabilités ; 2) des aspects ayant trait au recrutement et à la longévité dans l'organisme ; 3) de la capacité à verser les rémunérations en fonction des limites convenues ; 4) des comparaisons avec d'autres catégories d'agents du même ministère ; 5) de toute politique publique ultérieure visant à obtenir des résultats équitables pour les agents en général ou pour certaines catégories de personnel ; 6) d'autres éléments propres à certains ministères. <p>La politique de rémunération des directeurs généraux et des cadres supérieurs est définie par la Commission à la Fonction publique et déterminée en accord avec les pouvoirs publics.</p> 	<p>Elle diffère d'un ministère à l'autre. Reconnaissance des performances et/ou acquisition de compétences :</p> <p><i>De manière générale :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> i) Il conviendrait de récompenser des performances en adéquation avec les attentes normales liées au poste par le biais du salaire, plutôt que par un montant forfaitaire. ii) Des augmentations de salaire (plutôt que le versement récurrent de montants forfaitaires) devraient être accordées aux agents qui dépassent les exigences assignées au poste année après année. iii) Les ministères disposant d'accords contractuels qui prévoient le versement de montants forfaitaires devraient mettre en place une stratégie pour négocier ou supprimer progressivement ces accords, à mesure que les occasions qui se présentent. <p><i>Il existe des exceptions à cette approche globale.</i></p>
Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<ul style="list-style-type: none"> • Augmentations au mérite (décision prise au niveau de chaque ministère, dans la limite de l'éventail de rémunération défini par les accords volontaires). • Primes. 	<p>La Commission à la Fonction publique constate que les expériences de salaires de base déterminés en fonction de la performance ou des niveaux de compétences (ou les deux) ont fourni des résultats particulièrement positifs.</p>	<p>La police, un service de carrière, constitue la seule exception : elle revient à des critères d'ancienneté.</p>	<p>Les dispositifs ont permis une clarification des objectifs professionnels et une responsabilisation accrue des fonctionnaires.</p> <p>Un succès plus marqué a été enregistré dans les petits ministères, où ces objectifs peuvent faire l'objet d'un suivi plus rapproché.</p> <p>Les dispositifs de RLP n'ont pas entraîné l'atténuation escomptée de la dérive des salaires.</p> <p>Au cours des cinq dernières années, un intérêt croissant a été accordé à la compétence, certaines agences ayant renoncé à se fonder sur la seule performance.</p>

Espagne

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>La prime de rendement rétribue des performances ou un comportement professionnel spécifiques.</p> <p>Bien qu'elle soit le plus souvent utilisée dans l'administration centrale, la prime de rendement peut être adoptée dans toutes les administrations publiques (centrales, autonomes et locales).</p> <p>Les modalités de productivité pour rémunérer la réalisation par objectifs s'appliquent dans certains secteurs, notamment : la sécurité sociale, la direction générale du trafic, la police, les professeurs d'université.</p> <p>La prime de rendement s'applique à une importante part des fonctionnaires des catégories A et B. Cette part est bien moindre dans les catégories C et D.</p> <p>En outre, la prime de rendement n'est généralement pas fondée sur l'évaluation de la performance, mais sur l'allongement des horaires de travail. Deux exceptions majeures sont néanmoins à signaler : les services de la sécurité sociale et de la police possèdent leurs propres systèmes, qui se fondent sur les performances par objectifs et sont liés à l'évaluation collective des performances de l'équipe/unité. Ces dispositifs portent sur l'ensemble des catégories d'agents.</p>	<p>Au début de chaque exercice, le ministère des Finances publie une résolution définissant le rendement attendu de chaque département ministériel ou administration autonome.</p> <p>Ce rendement attendu peut être adapté pendant l'année à l'importance des effectifs.</p> <p>Le ministère des Finances détermine le montant de l'ensemble des crédits alloués à la prime de rendement et l'adapte au nombre des effectifs et au niveau de réalisation des objectifs formulés pour chacun des programmes.</p> <p>Au sein de cette masse salariale totale, les différents ministères et organismes sont libres de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres systèmes de rémunération liée au rendement et à la performance. Chaque département définit les critères d'attribution des montants individuels au titre de la prime de rendement.</p>	<p>Les différents départements et organismes conçoivent et mettent en œuvre de manière individuelle leurs propres systèmes de rémunération liée au rendement et à la performance. Les modèles existants sont fondés sur l'évaluation de la performance individuelle des agents ou de celle de l'équipe/unité.</p> <p>Les systèmes de RLP à l'échelle de l'équipe/unité sont les plus utilisés lorsque la productivité sert à rémunérer des performances particulières.</p> <p>Les points suivants portent sur les principales caractéristiques juridiques de la prime de rendement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elle rémunère les performances particulières, le surcroît d'activité et l'intérêt manifesté par les agents ainsi que leur esprit d'initiative. • Son montant global ne peut excéder un pourcentage donné de frais totaux de personnel par programme et par organisme. • Le montant de la RLP doit être communiqué aux autres fonctionnaires du ministère ou de l'organisme concernés ainsi qu'aux représentants syndicaux. 	<p>L'Espagne ne possède pas de système normalisé d'appréciation des performances. En effet, il appartient à chaque département/agence de mettre en œuvre son propre système d'évaluation. Une fois que le montant total ou la masse salariale correspondant à la prime de rendement sont fixés, chaque département dispose d'une grande liberté pour définir des critères individuels pour chaque agent.</p> <p>Le nouveau projet de statut de base des fonctionnaires définit comme facteurs indispensables pour l'évolution des carrières des agents publics : l'évaluation des performances et du comportement professionnel, la qualité du travail effectué et les connaissances acquises.</p>
Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
Prime de rendement.	Pas d'évaluation des résultats au niveau central.		

Suède

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>Jusqu'à la fin des années 80, les accords salariaux étaient très largement centralisés et les augmentations négociées s'appliquaient à l'ensemble de la fonction publique.</p> <p>À partir de 1980-89, un nouveau système budgétaire a été instauré pour remplacer les dotations budgétaires annuelles détaillées par un contrôle de la performance et des cadres budgétaires.</p> <p>En 1989, les grilles de salaires jusque là en vigueur ont été abolies et remplacées par des traitements individualisés. En 1994, une autonomie complète a été accordée aux dirigeants d'agences en matière de politique de personnel.</p> <p>Mis en œuvre vers 1990 et négocié au niveau central, le système de rémunérations individualisées et différenciées est désormais bien implanté dans l'ensemble de la fonction publique.</p> <p>Il n'existe pas de système de RLP uniformisé en Suède. Une fois par an, la quasi-totalité des agences ont recours à une forme particulière d'entretien d'appréciation/évaluation des performances.</p> <p>La plupart des agents du gouvernement suédois dépendent de systèmes de rémunération individuelle, à l'exception des hauts fonctionnaires – notamment les professeurs d'université, les directeurs généraux, les sous-secrétaires d'État – qui ont été exclus du système de négociations collectives. Leurs salaires sont désormais établis à titre individuel par un comité d'examen ou directement par le gouvernement.</p> <p>À tous les niveaux, les agents sont éligibles à des systèmes de primes dans le cadre des accords collectifs locaux. Néanmoins, quelques exceptions existent, notamment dans les forces armées et de police ainsi que chez les magistrats.</p>	<p>Le système de rémunération suédois est largement décentralisé. Les agences sont presque complètement autonomes en matière de politique de personnel.</p> <p>La législation nationale sur le travail est largement discrétionnaire : en d'autres termes, la législation peut être remplacée par les accords collectifs, sous réserve de l'approbation du marché du travail. La plupart des conditions d'emploi figurent en effet dans les conventions collectives.</p> <p>Depuis 1997, le gouvernement réalise un suivi des politiques en vigueur dans les agences en matière d'emploi en ayant recours à un système de rapport annuel sur la planification des compétences, du niveau et de l'évolution des rémunérations, de la répartition par sexe, de la structure par âge et du renouvellement du personnel.</p>	<p>Chaque salaire fait l'objet de négociations au niveau local et est soumis à l'avis public.</p> <p>La rémunération devrait être déterminée et différenciée au niveau individuel.</p> <p>Ce système induit la mise en place, par la direction, de politiques de rémunération au niveau local, qui soient généralement transparentes et acceptées par la majorité des agents. Classiquement, les politiques locales de rémunération :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sont centrées sur les activités et les objectifs de l'agence; • permettent à l'agence de recruter et de retenir des agents possédant les compétences requises; • clarifient la manière dont la détermination de la rémunération peut motiver les agents; • établissent des critères de détermination de la rémunération; • comportent des moyens d'empêcher les discriminations. 	<p>La Suède ne possède pas de système uniformisé d'évaluation des agents publics.</p> <p>La quasi-totalité des agences ont recours, une fois par an, à une forme particulière d'entretien d'appréciation/évaluation des performances, destinée à examiner les performances et les tâches, résultats et besoins de formation à envisager.</p> <p>La plupart des agences utilisent le système de circulation des informations à 360 degrés, suivant lequel les agents font circuler l'information vers la direction et <i>vice versa</i>. Les superviseurs sont tenus d'informer leurs subordonnés des augmentations de traitement les concernant et de les justifier à l'aune de la performance des agents dans leur emploi.</p>

Suède (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Il existe trois types d'accords, qui sont négociés au niveau des agences sur la base de quelques accords-cadres régissant l'ensemble de l'administration centrale. Les accords de base et les accords généraux sont négociés à l'échelon central, entre l'Agence nationale pour les employeurs du gouvernement et les associations syndicales centrales. L'accord de base concerne la procédure de négociation; sa validité est permanente et il doit recevoir l'aval des pouvoirs publics. L'accord-cadre général porte sur le niveau global des rémunérations et sur d'autres conditions générales. Les accords locaux définissent la rémunération individuelle ainsi que d'autres conditions d'emploi locales; ils sont négociés au niveau de l'agence, entre la direction et les représentants syndicaux. Il n'existe pas d'échelle des salaires ou de dispositif de rémunération déterminés au niveau central. Les agences assument l'entière responsabilité des effets et résultats de leurs accords collectifs.</p> <p>Lorsqu'ils sont applicables, les versements de prime sont en relation plus directe avec les mesures de l'efficacité et les réductions de coûts.</p>	<p>La détermination des rémunérations individuelles est largement appréciée, par les employeurs comme par les agents.</p> <p>Les directeurs généraux sont bien conscients de leur rôle en tant qu'employeurs. Ils assument parfaitement leurs responsabilités en matière de politique de personnel.</p> <p>Le recrutement et la longévité dans le public de cadres performants semblent s'être améliorés sous l'effet du dispositif de fixation individuelle du salaire.</p>		<p>La répartition des rôles entre le gouvernement et les agences permet d'établir une séparation claire entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les augmentations des rémunérations – et les crédits budgétaires; • les politiques de personnel – et la politique du marché du travail; • les ressources disponibles – et les nouvelles activités non programmées; • le recrutement – et la politique.

Suisse

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>L'ancien système de rémunération permettait une augmentation de salaire quasi automatique, tous les deux ans, à l'ensemble du personnel jusqu'à ce que le maximum de la classe de salaires à laquelle il puisse prétendre soit atteint.</p> <p>Un archétype de RLP a été introduit au début de 1996.</p> <p>La Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) a été adoptée par le Parlement le 24 mars 2000 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Elle a mis fin aux augmentations salariales automatiques que connaissaient les fonctionnaires et il y a encore peu de temps.</p> <p>Il existe un seul dispositif d'application pour la RLP et tous les postes sont concernés. Le système est applicable à l'ensemble du personnel de la Confédération de manière individuelle.</p>	<p>Le système de rémunération est uniforme pour l'ensemble de la Confédération. La rémunération liée à la performance est définie de manière centralisée, son principe étant inscrit dans la législation, de même que les directives d'application.</p> <p>En revanche, la mise en pratique de la RLP est décentralisée, chaque cadre étant responsable de son personnel subordonné à ce sujet.</p>	<p>Les classes salariales des fonctions sont évaluées par trois instances différentes suivant le niveau hiérarchique.</p> <p>L'évaluateur dispose d'une certaine liberté, dans la mesure où c'est lui qui définit les pourcentages d'augmentation de la rémunération d'un agent dont les performances sont qualifiées de « très satisfaisantes » ou « d'excellentes ».</p> <p>En ce qui concerne la rémunération ordinaire, dans laquelle se retrouve la rémunération liée à la performance, chaque unité administrative dispose de son propre budget. Des coupes sont possibles. Il existe en outre un budget pour des performances jugées « extraordinaires », qui peut également faire l'objet de coupes.</p> <p>Les augmentations de salaire liées à la performance peuvent aller de 2 à 6 %.</p>	<p>Les objectifs fixés pour un agent font l'objet d'un accord entre ce dernier et son supérieur hiérarchique direct.</p> <p>Il y a d'abord les objectifs ayant trait aux performances, qui permettent d'axer le travail sur les objectifs et les résultats.</p> <p>Viennent ensuite des objectifs comportementaux concernant certains aspects de la personnalité et la manière de travailler (compétences dans le domaine professionnel, capacités personnelles, facultés sociales, talents en matière de conduite du personnel, etc.).</p> <p>Des entretiens en cours d'année servent à suivre l'évolution de la performance.</p> <p>L'appréciation de la performance s'effectue peu avant la fin de l'année et selon une procédure formelle, l'évaluation se faisant par écrit.</p> <p>Lorsque le personnel n'est pas d'accord avec le résultat d'une évaluation, il peut demander au supérieur hiérarchique le plus direct une nouvelle évaluation de ses résultats.</p>
Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Les récompenses financières reçues dans le cadre de la rémunération liée à la performance se composent d'augmentations salariales, fondées sur le mérite, et de primes.</p> <p>1) Les augmentations au mérite : il s'agit d'augmentations annuelles de la rémunération (de 0 à 6 %), qui s'appliquent jusqu'à ce que le montant maximal de la classe de salaire soit atteint. Une fois ce montant maximal atteint, une prime complémentaire est octroyée (jusqu'à 12 % pour l'échelon d'évaluation A++ – « dépasse très largement les exigences »).</p> <p>2) Les primes : leur utilisation est laissée à l'entière discrétion des cadres. Les primes liées aux performances peuvent être octroyées en cours d'année indépendamment de la notation. La décision concernant le montant des augmentations relève en principe de chaque département. Les montants ne peuvent pas être contestés.</p>	<p>La mise en œuvre de la RLP a fait l'objet d'une analyse très peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi.</p> <p>La majorité des personnes interrogées après l'introduction du nouveau système de rémunération trouvait positif le fait d'évaluer de manière différenciée les prestations.</p> <p>Pour ces personnes, il s'agissait là d'un signe de changement consistant à se démarquer de l'image poussiéreuse du fonctionnaire pour s'orienter vers un esprit d'entreprise en accord avec les principes de la nouvelle gestion publique.</p> <p>Six mois après la première évaluation annuelle obligatoire, la majorité des agents trouvait qu'il était positif de verser des salaires en fonction de la performance. Cela permet une discussion franche entre le personnel et l'encadrement, favorise un travail axé sur les résultats, encourage la communication. Cela signifie en outre que personnel et encadrement sont tous deux confrontés aux tâches de gestion du personnel.</p>	<p>Certaines des difficultés signalées concernent notamment : le fait de lier la RLP à la courbe de Gauss, la difficulté d'unifier les mesures d'évaluation, l'incompétence de certains supérieurs, les effets négligeables sur les salaires et le fait que la culture du service public ne constitue pas un environnement favorable à la rémunération liée aux performances.</p> <p>Sachant que les coûts doivent être neutres, le personnel s'interroge sur une application complète du nouveau système. Des questions se posent également en ce qui concerne la bonne notation des performances.</p> <p>À ce sujet, les cadres notent qu'il est important de définir les objectifs avec soin pour pouvoir les mesurer.</p>	<p>Aucune réforme au sens large n'est encore prévue. Néanmoins, des adaptations sont possibles, notamment dans les pourcentages d'augmentation salariale se rapportant à la notation.</p> <p>Comme toutes les administrations, la Confédération est confrontée à des restrictions budgétaires. Si, en plus de celles-ci, d'autres mesures sont prises concernant la rémunération, le personnel se démotiverait très vite. Cette situation pourrait rapidement devenir un cercle vicieux.</p>

Royaume-Uni

RLP	Souplesse et contrôle	Conception globale de la RLP	Évaluation des performances
<p>Les mesures adoptées par les administrations précédentes, qui visent à décentraliser la gestion de la fonction publique en créant des agences indépendantes et à récompenser l'ensemble des agents en fonction de leurs performances, distinguent les pratiques de rémunération de la fonction publique de celles de la plus grande part du secteur public pris au sens large, comme les administrations locales ou le Service national de santé. Deux aspects caractérisent la rémunération en vigueur dans la fonction publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la délégation du paiement, de l'avancement et des mécanismes de gestion de la performance aux ministères et aux agences, pour les agents de catégories autres que celle des hauts fonctionnaires; • l'application quasi-universelle de la rémunération liée à la performance individuelle. <p>Avant la mise en œuvre de la délégation, le Trésor déterminait la rémunération, l'avancement et les conditions d'emploi de tous les fonctionnaires de manière centralisée, par le biais de négociations avec les syndicats. Les ministères n'exerçaient aucun contrôle à titre individuel sur les conditions de travail de leurs agents. La délégation des régimes de rémunération et d'avancement aux ministères et aux agences a été amorcée au début des années 90. Dans le même temps, la rémunération liée à la performance a été mise en place afin de relier plus étroitement la performance à la récompense, au niveau individuel et pour certaines catégories de personnel. En 1996, l'élaboration des conditions d'emploi des agents a été intégralement déléguée aux ministères.</p> <p>La politique de RLP s'applique à l'ensemble des fonctionnaires. La rémunération de la haute fonction publique est directement administrée par le <i>Cabinet Office</i>. La politique de RLP peut aussi bien s'appliquer au niveau de l'individu qu'à celui de l'équipe (ou de l'unité).</p>	<p>D'abord centralisé, le système britannique a affiché une tendance progressive à la décentralisation au cours des dix dernières années. En 1994, les pouvoirs publics ont annoncé leur intention d'étendre leur politique de délégation à l'ensemble des ministères, pour les agents d'autres catégories que celle des hauts fonctionnaires, et de remplacer les cadres nationaux de rémunération en vigueur. La rémunération et l'avancement de la haute fonction publique sont restés centralisés et administrés par le <i>Cabinet Office</i>.</p> <p>Pour élaborer leurs propres systèmes, les ministères doivent tenir compte des quatre principes-clefs énoncés par le code de gestion de la fonction publique : rapport coût-efficacité pour la masse salariale, flexibilité des systèmes de salaires, contrôle budgétaire des coûts salariaux, lien étroit et réel entre rémunération et performance.</p> <p>Le <i>Cabinet Office</i> est le gardien du code de gestion de la fonction publique; code qui lie par ailleurs tous les organismes du service public.</p>	<p>Il existe actuellement des pratiques très variables au sein de la fonction publique, les ministères et les agences étant encouragés à faire coïncider leurs stratégies de récompense avec leurs propres objectifs opérationnels. Les systèmes de rémunération actuellement en vigueur présentent les caractéristiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La plupart des ministères et agences définissent l'échelle salariale par grades. • La plupart des ministères conçoivent des systèmes de gratification pour appuyer les besoins opérationnels. • La plupart des ministères et agences permettent une progression à un taux cible, ou taux en vigueur pour la fonction. • Primes non consolidées. <p>Autres récompenses</p> <p>Les ministères et les agences proposent en général de très bonnes récompenses non monétaires, notamment d'importants congés annuels, des horaires de travail souples, des initiatives visant à promouvoir la recherche d'un équilibre entre travail et vie personnelle, des tâches variées etc. Néanmoins, les avantages de ces politiques ne sont pas très bien mis en valeur et sont parfois même atténués faute d'une mise à jour ou d'une promotion adéquate.</p>	<p>La plupart des ministères et agences définissent l'échelle salariale par grades. Ces derniers sont fixés en fonction des pressions du marché et/ou des facteurs de recrutement et de longévité des agents dans l'organisme. Les barèmes de traitement sont généralement revalorisés annuellement afin d'être en adéquation avec les besoins et de rester alignés sur les pressions du marché.</p> <p>La plupart des ministères conçoivent des systèmes de gratification pour soutenir les besoins opérationnels.</p> <p>La plupart des ministères et agences permettent une progression à un taux cible, ou taux en vigueur pour la fonction. Les taux cibles sont définis en fonction du taux considéré comme étant celui du marché pour la fonction concernée; en général, ils se situent entre 80 et 100 % de l'échelle salariale. Une fois le taux cible atteint, les meilleurs agents sont généralement les seuls à pouvoir bénéficier de rémunérations consolidées au-delà de ce niveau. Les ministères peuvent également moduler la rémunération de départ afin de prendre en compte des compétences ou des rémunérations particulières des postes précédemment occupés. Les agents très performants ne seront pas nécessairement les mieux payés au sein de leur grade. Les ministères s'efforcent de créer des possibilités de progression permettant de relever le défi posé par l'équité des salaires.</p>

Royaume-Uni (suite)

Rémunération des performances	Incidence globale	Problèmes spécifiques	Enseignements
<p>Les primes non consolidées sont actuellement utilisées comme l'un des principaux vecteurs de rémunération liée aux performances à l'encontre des membres du personnel réalisant des performances plus que satisfaisantes. Les niveaux de prime varient selon les organismes et peuvent être considérables dans certaines, beaucoup moins dans d'autres.</p>	<p>Un certain nombre d'aspects majeurs participent au bon fonctionnement des formules de récompense non monétaire, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la transparence; • la participation des salariés; • le sens de l'équité; • des objectifs clairs et réalistes; • l'adéquation entre la récompense et les efforts requis; • un niveau élevé de contrôle par les salariés sur les produits mesurés; • une gestion du personnel impartiale et d'une qualité irréprochable. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacité de gestion : les recommandations d'un rapport du Conseil de gestion de la fonction publique, daté de 2003, portent sur « une gestion plus active de la performance organisationnelle et personnelle, notamment une meilleure transparence concernant les attentes et un retour d'information honnête, régulier et mieux documenté, une plus grande clarté sur la manière de récompenser les agents et un processus d'évaluation simplifié ». Ces recommandations s'inscrivent dans un programme plus étendu d'amélioration des capacités de conduite du personnel. • La souplesse du financement : en raison des restrictions pesant sur les financements, les ministères et agences ne sont pas en mesure de proposer des incitations financières suffisantes pour amener les agents à fournir le meilleur niveau de performance. Les ministères et agences rencontrent également des difficultés pour mesurer les effets d'un système de rémunération liée à la performance sur la réalisation des objectifs opérationnels. 	<p>Les pouvoirs publics britanniques considèrent la délégation de la rémunération comme un instrument majeur d'amélioration des prestations et de la productivité. Les secrétaires permanents/directeurs exécutifs peuvent choisir la meilleure manière de recruter, retenir et motiver leurs agents et sont à même d'exercer un contrôle sur la masse salariale.</p> <p>La conception du système de récompense doit prendre en compte la façon dont sont réellement effectuées les tâches, ainsi que les pratiques et la gestion de chaque organisme.</p> <p>Les dispositifs de rémunération liée à la performance sont utilisés pour faire coïncider les performances des agents avec les objectifs opérationnels, de sorte à créer une séparation distincte entre les objectifs individuels et la réalisation des objectifs de l'administration.</p> <p>Il convient de tenir compte des pratiques en vigueur dans l'organisme. Le choix de récompenses individuelles peut en effet s'avérer inadapté si l'organisme possède une pratique de travail d'équipe.</p> <p>Les dispositifs doivent être tenus à jour.</p> <p>Il existe des possibilités d'accroître le recours aux récompenses non monétaires dans la fonction publique et les services publics.</p> <p>Avec l'aide des principales parties prenantes, le Cabinet Office élabore actuellement des propositions pratiques destinées à améliorer le fonctionnement des mécanismes de délégation dans le cadre desquels les ministères peuvent opérer.</p>

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2005 07 2 P) ISBN 92-64-00754-7 - n° 53994 2005

La rémunération liée aux performances dans l'administration

Une augmentation de salaire pour récompenser une meilleure performance : une telle politique peut-elle être bénéfique dans le secteur public ?

Ce livre présente une vue d'ensemble des politiques de rémunération liée aux performances (RLP) dans l'administration. Il rend compte de l'expérience de 14 pays au cours des 20 dernières années. Il examine aussi bien les avantages que les faiblesses des politiques de RLP.

Cet ouvrage explore les diverses voies empruntées par les pays pour mener à bien leurs réformes. Il s'attache à comprendre les raisons pour lesquelles les politiques de RLP sont mises en œuvre et comment ces politiques opèrent concrètement. Les résultats des politiques de RLP sont évalués tant au niveau de l'individu qu'au niveau des équipes. Des recommandations sont proposées pour faciliter la mise en œuvre des politiques de RLP et éviter certains obstacles. Ce livre, qui puise largement dans les rapports préparés par les pays, tire les leçons de deux décennies d'expérience en matière de politiques de RLP. Il évalue également l'impact de ces politiques sur l'efficacité du secteur public.

Pays couverts

Allemagne, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://new.sourceocde.org/emploi/9264007547>

<http://new.sourceocde.org/gouvernance/9264007547>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://new.sourceocde.org/9264007547>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.



9 789264 007543

ISBN 92-64-00754-7
42 2005 07 2 P

www.oecd.org



ÉDITIONS OCDE