



LA RÉMUNÉRATION LIÉE AUX PERFORMANCES DANS L'ADMINISTRATION

Résumé du rapport¹

Introduction

Il y a vingt ans, presque tous les fonctionnaires rattachés à l'administration centrale des pays de l'OCDE étaient rémunérés en fonction d'une échelle des salaires fondée sur l'ancienneté. Aujourd'hui, un grand nombre de fonctionnaires des pays 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)². L'apparition de mesures de rémunération en fonction des performances a coïncidé avec les difficultés économiques et budgétaires rencontrées par les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 1970. 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 agents publics, 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 sont 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 organismes 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 dans l'administration de la rémunération à la performance 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

¹ Publication du rapport en version française prévue fin octobre 2005. La publication en anglais (*Performance-related Pay Policies for Government Employees*) est prévue en juin 2005.

² 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 (et 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 un travail dans certaines zones géographiques).

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 fonctions publiques des pays 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 du secteur public 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 plus 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*. Dans la plupart des pays, la part variable de la rémunération pour les postes d'encadrement dépend généralement davantage de l'évaluation *a priori* des tâches à accomplir que de la RLP.

Deux tiers des pays de l'OCDE ont d'ores et déjà mis en place à des degrés divers des systèmes de RLP ou sont en train de le faire. Néanmoins, le degré d'application effective de la RLP dans l'ensemble de la fonction publique varie sensiblement. Dans un grand nombre de cas, la RLP est limitée à certains ministères ou départements particuliers. Très peu de pays 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 les processus de travail, la discipline ou les heures de travail (les « *inputs* »), déconnectés des résultats, – il ne s'agit plus réellement, dès lors, d'une rémunération « liée aux performances ». Dans certains cas, il arrive également que les récompenses en fonction de la performance soient attribuées sans aucune évaluation formelle de la performance individuelle. Il y a donc un fossé entre l'annonce de l'introduction de la « RLP » et sa mise en œuvre effective dans la fonction publique.

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 les fonctions publiques respectives des pays 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 rémunération liée aux performances 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 de l'OCDE ; le chapitre 3 enfin évalue l'incidence des politiques de RLP et tire un enseignement des expériences connues. La deuxième partie du livre présente les politiques détaillées de RLP dans 14 pays ainsi que des cas d'étude spécifiques par ministères.

L'ouvrage repose essentiellement sur douze 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 étaient le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, la Corée, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni – tous 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

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.

par le Professeur David Marsden, du *Centre for Economic Performance* de la London School of Economics⁴.

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 de l'OCDE dans un contexte économique et budgétaire difficile, et 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 donc 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 fonctions publiques des pays 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. Globalement, 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, la plupart des pays de type Westminster⁵ sont plus sensibles à l'objectif de motivation tandis que d'autres, comme la France et l'Italie, mettent l'accent sur le leadership et la responsabilisation des hauts fonctionnaires.

Le degré d'application effective de la RLP dans l'ensemble du service public varie considérablement selon les pays de l'OCDE. Seuls une poignée de pays ont une politique de RLP à grande échelle dans leur fonction publique (Danemark; Finlande; Corée; Nouvelle-Zélande; Suisse et Royaume-Uni). Les pays qui ont développé les liens les plus forts entre l'évaluation des performances et la rémunération sont ceux qui privilégient un fort degré de délégation dans la gestion des ressources humaines et du budget – essentiellement par le biais de systèmes d'emploi. Traditionnellement, les pays qui préfèrent une délégation assez restreinte – principalement dans le cadre de systèmes de carrière – accordent plus d'importance aux promotions. Cette situation est toutefois en train d'évoluer, puisque des politiques de RLP sont à présent utilisées dans certains systèmes de carrière, afin de favoriser la flexibilité et de promouvoir la responsabilité individuelle (notamment en Corée, en Hongrie et en France).

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

Il n'existe pas de modèle unique de RLP qui prévale dans l'ensemble des pays 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 financière 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 été étendues ces dix dernières années à toutes les catégories de personnel.

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.

- 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.
- Il existe de plus en plus de critères différents à l'aune desquels évaluer la performance. Les fonctions publiques, qu'elles soient fondées sur la carrière ou sur le poste, convergent toutefois 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, moins formalisés et moins détaillés qu'il y a dix ans. L'appréciation des performances⁶ s'appuie plus sur le dialogue avec l'encadrement que sur des indicateurs strictement quantifiables. Les systèmes de quotas et de classements forcés sont de plus en plus répandus dans l'ensemble des pays de l'OCDE.
- Les rémunérations en fonction de la performance représentent généralement une part modeste du salaire de base, en particulier pour les fonctionnaires non cadres. Les augmentations au mérite⁷ tendent à être plus modestes que les primes, elles sont généralement inférieures à 5 % du salaire de base. Les primes⁸ liées à la performance, qui ont tendance à compléter ou remplacer les augmentations au mérite, sont généralement supérieures – mais les récompenses maximales représentent le plus souvent un maximum de 10 % du salaire de base. Pour les cadres, ce pourcentage est généralement plus élevé, atteignant les 20 %. Les primes tendent à se substituer aux augmentations au mérite.

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 beaucoup des dispositifs existants n'étaient pas parvenus à obtenir les effets de motivation que l'on attendait d'un système de RLP efficace, 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 le secteur public (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. 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.

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 facteurs de motivation essentiels pour les

⁶ L'évaluation de la performance est une méthodologie et un ensemble de procédures utilisées pour noter la performance des agents selon des normes et critères objectifs appliqués de façon uniforme dans une ou plusieurs organismes.

⁷ Une augmentation au mérite est un paiement ajouté au salaire de base de l'intéressé et qui devient un élément permanent du salaire de base.

⁸ 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 chaque période.

fonctionnaires, loin devant l'incitation 'rémunération à la performance'. Contrairement à son objectif premier affiché, la RLP ne parvient pas à motiver la majorité du personnel de la fonction publique.

Malgré ces limites, l'intérêt porté à la rémunération liée aux performances n'a pas faibli durant les vingt dernières années. Il est paradoxal de voir que la plupart des observateurs s'accordent pour signaler les limites des politiques de RLP, mais que ces dernières continuent d'être introduites à une grande échelle dans les administrations centrales des pays de l'OCDE. Il existe peu d'exemples d'organisations publiques ayant renoncé à leurs dispositifs de RLP⁹. Cependant, cela ne constitue pas en soi un indice suffisant tendant à prouver leur efficacité, 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 des motivations politiques – est son rôle dans la facilitation d'autres changements connexes organisationnels ou de gestion.

En effet, une étude plus approfondie indique que dans le cadre d'une gestion des ressources humaines adéquate¹⁰, les processus qui accompagnent la RLP ont, dans une certaine mesure, produit 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 vise à favoriser l'évolution globale de la gestion ou de l'organisation – par exemple grâce à une évaluation et à des processus de détermination des objectifs plus efficaces, au dialogue avec l'encadrement, à un plus grand travail d'équipe et à une plus forte souplesse dans le travail – celle-ci peut servir de catalyseur, permettant effectivement cette évolution de gestion et influant positivement sur la performance individuelle et collective. L'incidence de la RLP sur les performances ne passe pas par la motivation : c'est indirectement que la RLP peut contribuer à améliorer les performances, à travers des changements organisationnels et de management.

Recommandations

La RLP est un compromis entre différentes options et doit prendre en considération la culture propre à chaque organisme ou à chaque pays. Aucune solution n'est intrinsèquement « meilleure » que les autres. Pour concevoir le nouveau dispositif de rémunération, la direction doit se demander ce qui semblera acceptable au plus grand nombre de ses collaborateurs. 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.

Le processus d'évaluation des performances est au cœur du système. Il ne doit pas être rigide ni trop détaillé, car c'est contre-productif, et doit s'appuyer sur des critères clairs. L'évaluation des performances doit servir de fondement à une meilleure collaboration de part et d'autre et permettre la poursuite d'un dialogue soutenu tout au long de l'année. La transparence de l'ensemble du processus est indispensable à sa réussite. Le succès de la RLP tient plus à la justesse du processus d'évaluation des performances qu'au système de distribution des rémunérations.

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

⁹ La police néo-zélandaise en est un exemple

¹⁰ Les fondements d'un cadre d'une gestion des ressources humaines adéquate impliquent notamment une gestion saine, transparente, avec des mécanismes de promotion clairs et une confiance en la direction.

rémunérations est essentielle pour l'efficacité de la mise en œuvre de la RLP, en raison du lien très étroit entre le processus de fixation des objectifs et la rémunération à la performance. Les politiques de RLP les plus abouties reposent sur une articulation étroite entre ces deux fonctions.

Il convient de procéder régulièrement à des évaluations et de réviser de temps à autre le système de RLP, qui dispose d'une durée de vie limitée.

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, de formation ou la souplesse de l'organisation du travail arrivent bien avant la rémunération liée à la performance parmi les facteurs de motivation du personnel. Il est donc essentiel d'adopter une approche large de la gestion des performances incluant l'ensemble de ces éléments plutôt qu'une approche restreinte centrée sur l'incitation 'rémunération'.

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 surtout être utilisée comme le signal ou le déclencheur d'évolutions plus larges de la gestion ou de l'organisation, plutôt que comme instrument de motivation du personnel. Les objectifs de la RLP doivent être établis conformément à cette vocation.