

Novembre 2004 • N° 13

La Rémunération au mérite : mode ou nécessité?

Pour de nouveaux modes
de rémunération
dans les fonctions publiques
d'État et territoriale

Anne de Bayser
Valérie Georgeault
Pierre Maréchal



LES
CAHIER
DU GROUPE
BERNARD
BRUNHES

Novembre 2004 • N° 13

La Rémunération au mérite : mode ou nécessité ?

Pour de nouveaux modes
de rémunération dans les fonctions
publiques d'État et territoriale

Anne de Bayser
Valérie Georgeault
Pierre Maréchal

*... présentent leurs remerciements à Yves Chassard
pour sa contribution de première heure*



LES
C
A
H
I
E
R
S
DU GROUPE
BERNARD
BRUNHES

Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes Consultants

Ces « Cahiers » entendent contribuer à analyser les changements sociaux qui sont liés aux mutations économiques actuelles. Les interventions et les réflexions des consultants du Groupe Bernard Brunhes en fournissent la matière.

- Cahiers n° 1 : « Banques et assurances en Europe : les enjeux sociaux d'un bouleversement »
- Cahiers n° 2 : « Et si les conflits dans les transports n'étaient pas une fatalité ? Conditions de travail, vie quotidienne et management des conducteurs »
- Cahiers n° 3 : « 35 heures : une occasion de repenser la formation – Les enseignements des accords de branche et d'entreprise »
- Cahiers n° 4 : « 35 heures : quand les collectivités territoriales devancent l'appel »
- Cahiers n° 5 : « L'avenir des emplois peu qualifiés : que peut la formation ? – Les enseignements des pratiques de PME-PMI »
- Cahiers n° 6 : « La gestion des crises industrielles locales en Europe »
- Cahiers n° 7 : « Les salariés seniors : quel avenir dans l'entreprise ? Enquête dans 5 pays : Allemagne, Royaume-Uni, Suède, États-Unis, Japon »
- Cahiers n° 8 : « Les collectivités territoriales se mettent aux nouvelles technologies ; les enseignements des démarches engagées. Les perspectives »
- Cahiers n° 9 : épuisé
- Cahiers n° 10 : « Vingt ans de décentralisation. Où en est le management public territorial ? Enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales »
- Cahiers n° 11 : « Concilier flexibilité des entreprises et sécurité des salariés. Réactivité des entreprises, sécurité des salariés... une nouvelle articulation est-elle possible ? »
- Cahiers n° 12 : « Réussir en Europe de l'Est. Comment acquérir une entreprise en Europe centrale et orientale : expertises, conseils, témoignages »

Les textes de ces « Cahiers » peuvent être téléchargés sur Internet (www.brunhes.com). Ils sont aussi disponibles sur papier au prix de 8 € Bernard Brunhes Consultants – 89, rue du Faubourg Saint-Antoine – 75011 Paris

SOMMAIRE

Avant-propos	5
--------------------	---

Chapitre 1

Moderniser les modes de rémunération.

Pourquoi et comment?	7
----------------------------	---

Attirer et fidéliser les talents, motiver les agents... une nécessité ..	8
--	---

La fonction publique va se soucier d'attirer et de fidéliser les talents

La LOLF ou une révolution dans la gestion des ressources humaines

Quels moyens pour attirer les agents?	10
---	----

Des compléments de rémunération sous surveillance

La « rémunération au mérite » encouragée

Chapitre 2

Rémunération dans les entreprises :

état de l'art	17
---------------------	----

Des rémunérations de plus en plus individualisées	18
---	----

Rémunération et équité	21
------------------------------	----

Les bandes salariales élargies

Rémunération et productivité	23
------------------------------------	----

La rémunération au mérite influence-t-elle la performance?	25
--	----

La rémunération au mérite : son intérêt n'est peut-être pas là où l'on croit	27
--	----

Difficile appréciation du personnel	29
---	----

Chapitre 3

Que faire dans la fonction publique

et comment?	33
-------------------	----

Asseoir la rémunération au mérite	36
---	----

SOMMAIRE

Mieux prendre en compte la compétence	37
Une évolution incontournable	
Définition d'une grille d'analyse des emplois	
Valoriser la performance	41
S'inspirer de l'intéressement du privé	42
La notion de prime collective	
La notion de rémunération différée	
Conduire le dialogue sur les rémunérations	45
Dialogue social	
Dialogue avec les personnels (cadres et agents)	
 Conclusion	 49

AVANT-PROPOS

Le mot mérite revient à la mode. On parle aujourd'hui de rémunération au mérite pour les fonctionnaires : un thème qui revient dans les discours ministériels et qui commence à se traduire dans les actes. Ce mot a de fortes connotations idéologiques, d'ailleurs contradictoires. Concept plutôt « de gauche » pour les uns : fondement d'une fonction publique indépendante, républicaine, opposant le mérite à la naissance ou aux promotions politiques. Concept plutôt « de droite » pour les autres : reconnaissance de la performance et de l'efficacité de chacun dans une société fondée sur les principes de l'économie de marché.

Dans l'entreprise on ne parle guère du mérite, mais plutôt des performances, des résultats, de la productivité. Dans les entreprises qui ont effectivement mis en œuvre les formes les plus « modernes » du management, chacun est évalué par sa hiérarchie, en fonction des résultats qu'il a obtenus, des efforts qu'il a faits, du degré d'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés. On cherche l'efficacité, la rentabilité, la manière dont chacun a effectivement joué le rôle qui lui a été assigné dans l'organisation. Et l'évaluation, en principe contradictoire, débouche sur des décisions concernant la promotion, la rémunération, les formations ou reconversions éventuelles. Telle est du moins la théorie, plus ou moins bien mise en œuvre.

Ce n'est donc pas le mérite que l'on sanctionne ou récompense, c'est la contribution à l'œuvre commune : la fixation des objectifs au début de la période, puis l'évaluation à la fin sont les bases du système. Cette forme de management, dont on connaît bien les faiblesses – notamment l'accroissement du stress pour les salariés constamment soumis au risque de l'échec et à la tension vers l'objectif – se situe dans une marche vers l'individualisation des conditions de travail, de carrière et de rémunération, caractéristique de l'emploi aujourd'hui.

La gestion collective, propre aux grandes unités de production industrielle des trente glorieuses, se fondait sur un déroulement uniforme des parcours professionnels et des rémunérations simples, régulières et égalitaires, inscrites dans des accords collectifs et conventions collectives, comme c'est encore le cas dans l'Administration d'État. La gestion individuelle d'aujourd'hui réduit le rôle des accords collectifs et se traduit par des différenciations parfois fortes entre les rythmes d'avancement, les compléments de rémunération, voire les temps de travail, les formations, certaines prestations. En ce qui concerne les rémunérations, la reconnaissance de la compétence mise en œuvre dans l'emploi se traduit par des avancements et promotions plus ou

moins rapides, la reconnaissance des performances ou efforts particuliers réalisés sur une année se traduit par des rémunérations variables complémentaires.

Pourquoi la fonction publique irait-elle même lentement et progressivement dans cette direction, évidemment aujourd'hui peu compatible avec ses traditions ?

Parce que en période de profond changement dans la gestion des affaires publiques – décentralisation, conséquence de la démographie et notamment des départs en retraites, recherche d'une plus grande réactivité d'une administration souvent trop lourde ou lente, etc. -, il convient de réfléchir aux moyens nouveaux de motiver les agents des services publics ; parce que l'amélioration de l'efficacité de l'État et des collectivités territoriales passe par une plus grande responsabilisation de leurs agents ; parce que dans le service public comme dans les entreprises, les grands ateliers uniformes de jadis ont fait place à de nouvelles formes d'organisation. Les usagers sont plus exigeants et les services rendus plus personnalisés. La société de l'information et la mise en œuvre des nouvelles technologies changent profondément les méthodes de travail. Qu'on le veuille ou non, l'initiative individuelle et la responsabilisation prennent une place majeure dans la gestion des services publics.

Reste à trouver une cohérence nouvelle entre ce qui a toujours fait la force et l'honneur de la fonction publique – un engagement collectif à servir ses concitoyens – et ce qui doit la rendre plus performante – la reconnaissance de l'effort personnel de chacun. Sans oublier que pour les agents du service public plus que pour tout autre travailleur, la reconnaissance ne se mesure pas, en tous cas pas seulement, au niveau de la rémunération.

Bernard Brunhes

1

CHAPITRE

Moderniser les modes
de rémunération.
Pourquoi et comment ?

Attirer et fidéliser les talents, motiver les agents... une nécessité

La fonction publique
va se soucier d'attirer
et de fidéliser
les talents

1. Le rapport remis au Premier Ministre le 27 avril 2004 par le conseiller d'État Jean-Ludovic SILICANI sur la rémunération de 180 hauts fonctionnaires (directeurs d'administration centrale) montre que leur salaire médian se situe très en deçà du salaire médian du privé « pour des fonctions équivalentes et de niveau comparable, part variable comprise, mais hors stock options ». Cependant, la part variable dans le secteur privé peut représenter une part importante du salaire et le coût de la rémunération (salaires chargés, charges sociales incluses) pour l'employeur est supérieur à celui que supporte l'employeur public, l'État. D'autre part, le rapport met en évidence des écarts de rémunération importants entre ces hauts fonctionnaires au sein d'un même ministère : « pour un ministère donné, les différences de rémunération globale qui, selon les ministères, vont de 10 à 20 %, ne s'expliquent [...] pour l'essentiel que par la différence d'ancienneté » (et non parce que la rémunération serait en partie individualisée).

La LOLF
ou une révolution
dans la gestion des
ressources humaines

Les années quatre-vingt-dix ont été marquées par une forte progression de la population active et par un taux de chômage élevé. Ces deux phénomènes ont permis à tous les services publics de recruter facilement, en nombre quantitatif suffisant, des agents qualifiés, voire même quelquefois surqualifiés. Aujourd'hui, cette période est révolue. D'une part, l'amélioration des perspectives d'emploi entre 1998 et 2001 rend, pour certains métiers et dans certaines spécialités, les concours de la fonction publique moins attractifs. D'autre part, le choc démographique attendu ne correspond pas seulement à une accélération du nombre des départs à la retraite, mais aussi à une limitation du nombre de personnes sortant du système éducatif qui vont pouvoir être recrutées.

Alors que les départs à la retraite vont s'accélérer et qu'ils ne seront pas tous compensés par des embauches, la fonction publique restera néanmoins le premier recruteur des années à venir. Ses évolutions, la transformation de ses missions, sa modernisation seront en partie facilitées par la transition démographique, mais la fonction publique risque de pâtir des incertitudes liées au changement, à la perte de repères pour de nombreux agents et au manque de lisibilité de leurs évolutions professionnelles. Une concurrence entre le secteur public et le secteur privé commence déjà à apparaître lorsqu'il s'agit d'attirer et de fidéliser les jeunes diplômés. Au sein même de la fonction publique, une compétition commence à voir le jour, notamment entre la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT), laquelle deviendra encore plus attractive lorsque l'acte II de la décentralisation lui aura conféré davantage de compétences. La FPT connaît une compétition déjà exacerbée : elle comprend de fort nombreux employeurs qui peuvent conduire des politiques différentes en matière de temps de travail, de rémunération et de styles de management.

Dans ce contexte, la question de la rémunération est centrale et difficile. Dans un marché du travail tendu, la fonction publique doit être en mesure d'attirer et de fidéliser les talents, alors que la sécurité de l'emploi, du statut et des niveaux de rémunération – globalement élevés et hétérogènes¹ – rend impossible en pratique toute mobilité au sein du secteur public ou entre le public et le privé. Il faut, en même temps, que les modes de rémunération permettent de motiver les agents dans l'accomplissement de leur mission.

La présentation de la loi de finances, qui fixe en fin d'année les crédits dont disposera chaque ministère l'année suivante, va être revue dans sa quasi totalité. C'est la concrétisation de la *loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) votée au Parlement à l'été 2001, qui remplace l'ordonnance de 1959. L'un des principaux objectifs de ce texte est de permettre à chacun, qu'il soit parlementaire ou citoyen,

de savoir précisément combien l'État dépense pour telle ou telle mission, d'évaluer l'évolution des crédits et ses conséquences. Désormais, le budget de l'État ne s'organisera plus ministère par ministère, mais sera présenté en se référant à 45 «missions», reflétant les principales orientations de l'action publique. Ces missions se déclineraient en 149 «programmes», en remplacement des 848 chapitres budgétaires actuels.

La LOLF introduit une logique fonctionnelle dans la présentation du budget et conduit à une nouvelle approche des emplois autorisés par la loi de finances. La répartition prévisionnelle des emplois sera définie par catégorie, présentée par corps, par métier ou par type de contrat. La LOLF encourage ainsi la prise en compte des aspects opérationnels des emplois plutôt que leurs aspects statutaires.

La LOLF va changer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Elle va donner aux gestionnaires du personnel une grande liberté d'utilisation de leurs moyens, en contrepartie de résultats sur lesquels ils s'engagent. La nouvelle nomenclature induite par la LOLF instaure un mécanisme de double plafond pour la maîtrise des dépenses : un plafond exprimé en nombre d'emplois pour tout un ministère et un plafond de dépenses de personnel dans chaque programme au sein dudit ministère.

Le plafond d'emplois ministériel n'est pas décliné par corps mais exprimé en équivalents temps plein annuels, d'où une grande liberté théorique d'utilisation de moyens : les emplois sont fongibles entre eux, les mesures d'emplois (créations, suppressions et transformations) ne sont plus détaillées et il n'y a plus nécessairement de tableaux des emplois autorisés par corps et grades. Ce tableau n'a plus «force de loi», il devient un tableau de gestion même s'il doit intégrer par ailleurs les engagements liés aux statuts de la fonction publique.

La LOLF va contribuer à l'effacement progressif de la logique statutaire, très prégnante aujourd'hui dans la gestion des ressources humaines, au profit d'une vision plus globale du nombre d'emplois. Les corps ne seront plus le seul critère de gestion des effectifs puisque la répartition des emplois sera présentée par corps, métier ou type de contrat. La présentation par métier, actuellement préconisée, nécessitera d'adopter une nomenclature fonctionnelle des emplois fondée sur les fonctions/métiers (en cohérence avec la destination de la dépense par action et programme). Le déploiement de cette nomenclature modifiera en profondeur le mode de budgétisation de la masse salariale.

En donnant, en théorie, une très grande liberté de gestion aux futurs «directeurs de programme», la LOLF va rendre les progressions de carrière plus fluides. Elle leur permettra de créer – mais aussi de supprimer des emplois. Elle aura ainsi un impact sur la fluidité des carrières des agents. Plusieurs choix seront possibles pour pourvoir un poste sur un grade d'avancement : faire jouer la promotion professionnelle par le biais de l'avancement, accueillir une personne d'un

autre corps en détachement ou en mise à disposition remboursée, convertir l'emploi du titulaire en emploi contractuel ou encore convertir l'emploi considéré en un emploi d'un autre corps.

Ainsi, la mise en place de la LOLF peut avoir des conséquences en matière de politique de rémunération des agents de l'État. En effet, si la masse salariale fera encore l'objet d'un cadrage/pilotage général² via l'évolution de la rémunération moyenne qui intègre notamment les mesures dites générales (comme le GVT : glissement, vieillesse, technicité), la négociation sur le niveau des effectifs sera quant à elle confiée aux gestionnaires de programme dans les administrations centrales. Toutefois, la rémunération « accessoire », et notamment les régimes indemnitaires, peut évoluer par programme en fonction de l'atteinte des objectifs...

En théorie, la LOLF permet aux responsables de programme de reconnaître et rétribuer les « gains de performance » que l'exécution annuelle dudit programme a pu engendrer. À titre d'exemple, cette redistribution pourrait se faire sous forme monétaire en utilisant les marges de manœuvre du régime indemnitaire (RI), l'autonomie et la responsabilité que confère la LOLF aux responsables de programme. Il serait ainsi possible d'envisager une redistribution aux « trois tiers » :

- un tiers pour les agents à titre individuel et/ou collectif, via les primes prévues dans le RI ou via l'amélioration des conditions de travail (notamment dans les services déconcentrés) ;
- un tiers qui pourrait être remis dans le « pot commun » du programme au sein duquel les objectifs ont été atteints ou dépassés, où des gains de productivité ont été réalisés ;
- enfin, un tiers qui pourrait être attribué à l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers (amélioration de l'accueil par exemple).

En conséquence, la fonction publique va devoir se soucier davantage des compétences de ses agents. À court terme, chaque administration devra être en mesure de définir, pour un emploi donné, les compétences dont elle a besoin en fonction de son organisation et de ses objectifs. Elle devra pouvoir sélectionner et recruter la personne la plus conforme à ce profil. À moyen terme, elle devra effectuer une gestion prévisionnelle des compétences dont elle aura besoin et faire en sorte de disposer, le moment venu, des dites compétences.

Quels moyens pour attirer les agents ?

Dans la fonction publique, les leviers existants pour attirer et fidéliser les agents sont de deux ordres : leviers financiers et leviers liés au cadre de travail. Ces derniers, qui concernent plus précisément le style de management et le projet de la direction, du service ou de la collectivité, ne doivent pas être ignorés car ils peuvent constituer un puissant facteur d'attraction³ pour de jeunes diplômés désireux de s'épanouir dans leur travail ou pour des cadres très attachés au

2. Rôle de pilotage qui concerne plus particulièrement le ministère de la Fonction publique et Bercy.

3. Cf. les cadres du privé qui se tournent vers l'enseignement.

«projet» de leur organisation. Mais c'est sur le premier élément que les changements les plus significatifs sont en gestation.

Parmi les leviers financiers, figurent des compléments de rémunération individuels (régime indemnitaire, avantages en nature de type logement ou voiture de fonction) et des compléments définis selon des règles plus collectives (indemnités de fins de carrière, prestations sociales, intéressement, épargne salariale, système de retraite...).

Les compléments de rémunération sont donc un élément clé d'une politique de rémunération globale, laquelle peut comprendre aussi une prise en charge partielle par l'employeur du coût de la protection sociale complémentaire (maladie et prévoyance) et un renforcement des avantages sociaux (action sociale).

Des compléments de rémunération sous surveillance

En matière d'avantages collectifs, l'absence de réglementation a longtemps pénalisé les fonctionnaires par rapport aux salariés du privé. La loi du 3 janvier 2001 a ouvert quelques perspectives, en précisant toutefois que les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération et doivent être attribuées indépendamment du grade, de l'emploi et de la manière de servir.

Dans la fonction publique, l'action sociale s'est jusqu'ici limitée à des services visant à aider les agents soit dans leur vie quotidienne (restauration, crèches, difficultés de la vie, aide aux familles, colonies de vacances, spectacles), soit pour supporter des charges particulières ou faire face à des situations difficiles. Le secteur public affiche des réalisations qui n'ont rien à envier, bien au contraire, à celles du secteur privé – la plupart des entreprises limitent désormais les dotations qu'elles versent à leurs comités d'entreprise aux minima fixés dans les conventions collectives. Dans la fonction publique territoriale, en particulier, l'action sociale, fondée sur un partenariat entre les Centres de Gestion et le CNAS (Comité national d'action sociale), est unanimement saluée.

L'on se rend compte aujourd'hui que les vrais enjeux se sont déplacés. Des besoins nouveaux apparaissent, notamment dans le champ de la protection sociale complémentaire. Ces besoins, qui concernent toutes les catégories d'agents, ne se limitent pas à la prise en charge des dépenses de santé, mais portent, avec une intensité un peu moins forte que dans le secteur privé, sur la prévoyance dans son ensemble (invalidité, incapacité temporaire, décès).

Aujourd'hui, la fonction publique laisse le soin aux agents d'adhérer volontairement à des mutuelles de fonctionnaires. Ainsi, le fait d'obtenir, pour eux-mêmes et leur famille, une couverture *complémentaire soins de santé et prévoyance* leur coûte sensiblement plus cher qu'aux salariés du secteur privé. La participation financière des employeurs que sont l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics de soins reste, en effet, marginale. Les salariés du privé, eux, ne paient directement qu'une fraction estimée à 40 % environ de l'assurance «complémentaire soins de santé» et à 25 % de la «prévoyance risques longs», le solde étant à la charge de leur

employeur. Cette disparité est accentuée par le fait que les cotisations payées par les salariés du privé, dans le cadre d'un accord collectif, sont déductibles de leur revenu imposable, en contrepartie de leur caractère obligatoire.

Une demande de couverture complémentaire santé, prévoyance ou retraite s'exprime avec de plus en plus de vigueur chez les agents de la fonction publique. Mais elle peine pour l'instant à être satisfaite. Le livre blanc, élaboré début 2002 à la demande du ministre de la Fonction publique par Jacques FOURNIER⁴, a exploré la possibilité de faire émerger un droit contractuel, au sens d'accords collectifs, comme source autonome du droit de la fonction publique – cela constituerait une novation importante par rapport aux règles traditionnelles. Jacques FOURNIER soulignait la profonde évolution des idées, chez les fonctionnaires et les organisations syndicales, mais il ne cachait rien des difficultés de mise en œuvre d'une pareille évolution. Si une ouverture doit intervenir en la matière, le domaine naturel du contrat sera celui des conditions d'exercice des fonctions des agents des fonctions publiques, c'est-à-dire chaque collectivité territoriale, chaque établissement hospitalier et chaque direction de programme ministérielle. La force centrifuge que contient une telle émergence du droit contractuel exerce pour l'instant un effet dissuasif avec la menace qu'elle fait peser sur l'unicité du statut de la fonction publique.

Le développement des prestations sociales complémentaires dans la fonction publique reste donc fortement contraint par la réglementation. Il devrait le rester, sauf si les mutuelles rencontraient des difficultés telles qu'elles nécessiteraient de prendre des mesures radicales. Les mutuelles de fonctionnaires doivent désormais répondre à des demandes de plus en plus coûteuses et se trouvent en butte à une vive concurrence avec les compagnies d'assurance privées, attirées par un marché en forte croissance. Les mutuelles de la fonction publique sont, en effet, dans une position très inconfortable. Leur «part de marché», longtemps proche de 100 %, est en train de diminuer lentement certes, mais régulièrement. Cette évolution révèle notamment une perte de leur attractivité auprès des jeunes générations de fonctionnaires. Ces derniers peuvent renoncer à adhérer, soit parce qu'ils sont couverts en tant qu'ayants droit d'un conjoint non fonctionnaire, soit parce qu'ils décident de s'assurer auprès d'une autre mutuelle ou compagnie d'assurance, soit encore parce qu'ils choisissent de renoncer au bénéfice d'une protection sociale complémentaire. Si elle se prolongeait, une telle tendance générerait un cercle vicieux : vieillissement de la population des adhérents, augmentation du coût des prestations à servir, hausse des cotisations et perte supplémentaire d'attractivité auprès des jeunes fonctionnaires. Une telle spirale pourrait conduire le législateur à prendre, d'ici quelques années, des décisions de réforme radicales.

4. «Livre Blanc sur le dialogue social dans la fonction publique», rapport au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Jacques FOURNIER, Janvier 2002, La Documentation française.

La « rémunération au mérite » encouragée

Attirer, conserver les compétences nécessaires à leur efficacité et trouver les bons leviers pour motiver les agents, tel est le double défi auquel se trouvent confrontées les fonctions publiques. Relever ce défi nécessite une modernisation de la gestion des ressources humaines et, en premier lieu, des modes de rémunération. Chaque agent doit être rétribué pour les *compétences* effectives qu'il mobilise dans l'emploi qu'il occupe, aussi bien que pour les efforts qu'il accomplit dans son travail, efforts qui se traduisent par une *performance individuelle* et/ou par la *contribution à une performance collective*.

Ainsi les fonctions publiques vont devoir moderniser le mode de rémunération de leurs agents; certaines collectivités ont déjà entamé ce processus (cf. le chapitre 3). L'appartenance à un corps, un grade et un échelon (ou à un cadre d'emploi pour la fonction publique territoriale) ne sera plus l'unique élément de détermination de la rémunération à l'instant *t*; les carrières professionnelles seront davantage personnalisées.

Les textes portant réforme du régime indemnitaire des fonctionnaires, notamment les décrets du 14 janvier et du 16 avril 2002, ont ouvert des marges de manœuvre à cet égard. Tout en restant fidèle au principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, il est désormais possible d'individualiser les primes, notamment dans les collectivités territoriales. Les taux de primes peuvent être personnalisés pour, à grade égal, valoriser les fonctions exercées, d'une part, et la manière de servir, d'autre part. De nouvelles primes, telles que l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ou les nouvelles indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), sont même directement liées à la manière de servir. Le régime indemnitaire peut aussi constituer un outil de fidélisation des cadres : il est possible en effet de lier le régime indemnitaire à l'ancienneté de l'agent.

Dans la fonction publique d'État, la LOLF pose *in fine* une double question en matière de reconnaissance de la performance, et donc en matière de rémunération. Elle induit, ou facilite, de ce fait, l'introduction d'une part de rémunération « au mérite ».

L'individualisation de la rémunération accessoire dépend de la fixation, et de l'atteinte, d'objectifs individuels, sachant que le RI doit à la fois favoriser la motivation des agents (selon une logique de rétribution – reconnaissance) et la mobilité fonctionnelle et géographique au sein d'un même ministère ou plus globalement au sein de la fonction publique d'État.

L'application « collective » du RI soulève plusieurs questions sur « l'intéressement » collectif :

- Comment fixer et mesurer l'atteinte d'objectifs collectifs (par programme et surtout par direction, service, équipe) ?
- Que signifie concrètement la performance collective ?

- Comment la reconnaître et la rétribuer : part variable introduite au sein du RI, rémunération supplémentaire (non reconductible automatiquement), amélioration des conditions de travail... ?

Au-delà des questions réglementaires, la complexité à définir, mettre en place et gérer dans la durée un système d'intéressement est réelle. Si le projet est ouvert, il reste à le mener à bien.

De fait, le chantier de la « rémunération au mérite » a été lancé au début de l'année 2004 au sein de la fonction publique d'État, avec une phase expérimentale limitée aux plus hauts fonctionnaires, les directeurs d'administration centrale nommés en Conseil des Ministres. Dès octobre 2003, dans sa communication sur l'encadrement supérieur, le ministre de la Fonction publique, Jean-Paul DELEVOYE, avait annoncé que « la rémunération au mérite sera mise en œuvre dès 2004 pour les emplois de direction des ministères volontaires [...] et impliquera une modulation de 15 à 20 % de leur (i.e. les cadres supérieurs) rémunération totale »⁵. Certains ministères se sont essayés à l'exercice (Agriculture, Défense, Économie-Finances et Industrie, Équipement, Intérieur, Fonction publique-Réforme de l'État). En juin 2004, le ministère de la Fonction publique a officiellement été chargé de piloter une expérimentation concernant cinquante directeurs issus de six ministères. Cette phase pilote a permis de formuler des « lettres d'objectifs » (ou lettres de mission individualisées) et ensuite de mettre en place une rémunération variable, fondée sur l'évaluation à la fin de l'année 2004 de l'atteinte des objectifs fixés dans les lettres. Ce n'est qu'en 2005, sur la base des résultats de cette phase expérimentale, que le Gouvernement envisagera la généralisation de la rémunération au mérite à l'ensemble des directeurs d'administration centrale nommés en Conseil des Ministres.

Le ministère de la Recherche apparaît comme un précurseur en la matière car l'INSERM expérimente depuis 2001 des « contrats d'interface » visant à récompenser les chercheurs qui valorisent le plus la recherche publique (dépôt de brevets, collaboration avec d'autres entités...). Ainsi, les chercheurs de l'INSERM qui s'engagent dans un partenariat (avec un hôpital ou un autre centre de recherche) peuvent recevoir un complément de salaire équivalant à une augmentation d'environ 30 % de leur salaire mensuel. Cela dit, cette réforme ne s'est pas appliquée sans difficultés. Elle a suscité, semble-t-il, une certaine réticence de la part d'une partie du corps des chercheurs... Fin 2003, seulement une centaine de contrats d'interface avaient été signés.

5. Pour le détail de cette proposition, voir le communiqué de presse du 22 octobre 2003 publié sur le site internet du ministère, www.fonction-publique.gouv.fr.

Au-delà des expérimentations, la réflexion se structure. Le rapport présenté au Premier Ministre, en février 2004, par le Conseiller d'État Jean-Ludovic SILICANI contient des propositions, tant sur les modalités de la « rémunération au mérite » que sur la méthode pour la conduite de la réforme.

La rémunération des directeurs pourrait ainsi être fixée en fonction de la «*cotation du poste*» (sa dimension stratégique, la complexité des problèmes à résoudre...) et du «*profil de la personne recrutée*» (qualification, responsabilités et rémunération antérieures...). Sur cette base, le ministre déterminerait «*librement*» la rémunération de ses directeurs, à l'intérieur d'une fourchette allant de 130 000 à 200 000 euros bruts annuels, soit la fourchette actuelle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Le seuil de 200 000 euros pourrait être dépassé «*à titre exceptionnel*» avec l'accord du Premier Ministre. La rémunération évoluerait ensuite en fonction des «*résultats*» du directeur, et serait composée d'une part fixe et d'une part variable, d'environ 20 %.

**Extraits du rapport au Premier Ministre* sur
« La Rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale » :
les propositions concrètes concernant la mise en place d'une part variable
de l'ordre de 20 % pour les hauts fonctionnaires de l'État**

« Une part variable trop importante a trois effets pervers.

- Le premier, le plus évident, est de faire chuter le nombre de candidats potentiels et de risquer de réduire le vivier à des candidats sans foi ni loi.
- Le deuxième est de mettre en place une culture tournée uniquement vers l'atteinte des résultats à tout prix. Outre le fait qu'un tel changement culturel serait illusoire à court terme dans la plupart des administrations, il présente un autre danger : celui d'asservir l'équipe au seul intérêt personnel du directeur, tout à sa quête de sa part variable.
- Le troisième effet pervers est qu'une part variable trop importante est systématiquement neutralisée lors de l'entretien d'évaluation : il n'est pas facile de laisser un cadre dirigeant qui n'aurait pas atteint tous ses objectifs se débrouiller avec sa seule médiocre part fixe.

À l'inverse, une part variable trop faible est absolument sans intérêt. Elle ne provoquera aucune motivation marginale supplémentaire et, naturel-

lement regardée comme un simple et modeste supplément de rémunération, sera immédiatement forfaitisée. Une part variable de 20 % du salaire total apparaît, en définitive, raisonnable.

La part variable doit s'apparenter à un bonus ponctuel, lié à la réussite d'objectifs clairement identifiés, versé une année et qui, sauf exception, n'a pas vocation à s'intégrer dans la base de rémunération pour l'année suivante. Il faut donc proscrire la mise en place d'un barème continu de 0 à 20 %, car dans cette hypothèse, la tentation sera forte de généraliser une prime moyenne de 10 % ou de ne moduler que très marginalement les primes de chacun autour de cette moyenne.

Il est donc nécessaire de bâtir un système discontinu d'attribution qui fonctionne par « marches » : 5 %, 10 %, 15 %, 20 %. On pourra aussi imaginer d'imposer une dispersion minimale entre les primes des directeurs, comme cela se pratique dans certains pays ou entreprises. Mais cette mesure n'apparaît pas nécessaire dès la mise en place du système. Peut-être faudra-t-il y venir ultérieurement, à titre de correctif. »

(*) Rapport disponible sur le site de Matignon : www.premier-ministre.gouv.fr.

En même temps, l'idée que les fonctionnaires doivent dorénavant être rémunérés au mérite se répand dans l'opinion publique et les responsables politiques s'en font l'écho. Comment organiser l'évolution des modes de rémunération dans la fonction publique, sans engendrer de situations inévitables, tout en respectant les spécificités du statut des fonctionnaires ? Tel est l'objet de la troisième partie de ce numéro des Cahiers. Auparavant, il nous est apparu utile de regarder comment ce problème a été traité dans les entreprises et quelles leçons il convient de tirer de l'expérience du secteur privé ou parapublic.

CHAPITRE 2

Rémunération dans les entreprises : état de l'art

Après avoir longtemps rémunéré leurs salariés en fonction de grilles croisant des critères de qualification et d'ancienneté, les entreprises françaises ont mis en œuvre ces dernières années des mécanismes d'individualisation des salaires visant à attirer, à motiver et à fidéliser leurs salariés, et particulièrement ceux qui possèdent les compétences clés qu'elles recherchent. Les entreprises cherchent désormais à faire évoluer le mode de rémunération de leurs salariés pour trois bonnes raisons.

- Réagir aux tensions qui apparaissent sur le marché de l'emploi concernant certaines compétences.
- Obtenir une meilleure adéquation entre rémunération et performance, que celle-ci s'apprécie individuellement ou collectivement.
- Tenir compte de la diversité des populations et faire travailler ensemble des collaborateurs venant souvent de cultures managériales différentes.

L'individualisation des rémunérations permet ainsi de sanctionner un accroissement de compétences (partie récurrente) et/ou un niveau de performance (partie variable) atteint en fonction d'objectifs fixés et selon des outils d'appréciation identifiés au préalable.

Dans les entreprises industrielles ou de services, dans les firmes à capital public ou privé, les salariés eux-mêmes – non seulement les cadres dirigeants et les personnels hautement qualifiés, mais aussi les agents peu ou moyennement qualifiés – accueillent en général favorablement ces modalités nouvelles de rémunération.

Dès lors, construire un système de rémunération devient une des tâches primordiales des directions des ressources humaines. Les entreprises doivent trouver la meilleure synergie possible entre le système de rémunération qu'elles mettent en place, la recherche de performances individuelles et collectives et les processus de management. S'il était relativement aisé de mesurer la productivité de chaque individu dans des organisations taylorisées caractérisées par des cadences et une production quantifiable, ce n'est plus le cas aujourd'hui alors que la nature même du travail a changé. De plus en plus de salariés sont des travailleurs du savoir ou exercent des tâches de service. Mesurer leurs performances individuelles s'avère une tâche malaisée et exige de construire des outils non contestables. Par ailleurs, l'entreprise doit développer des synergies pour améliorer les performances collectives. La politique de rémunération doit encourager les solidarités, le travail en équipe et la mobilisation des salariés sur des projets. C'est donc une véritable politique de rémunération que les entreprises doivent désormais concevoir et mettre en œuvre.

Des rémunérations de plus en plus individualisées

C'est un lieu commun de dire que la principale évolution des systèmes de rémunération des entreprises au cours des vingt dernières années a été de passer progressivement d'un système collectif, où la branche

était le lieu principal de régulation, à des systèmes de rémunération où l'individualisation joue un rôle de plus en plus important. Si cette tendance est incontestable, croire que l'individualisation de la rémunération est la caractéristique principale des nouveaux systèmes de rémunération est une erreur qui reviendrait à prendre la partie pour le tout.

Il faut, en effet, distinguer les règles qui définissent la rémunération de base et les règles qui sous-tendent les augmentations, les accroissements de rémunération.

Les enquêtes¹ mettent en évidence le déclin des augmentations générales au profit des augmentations individualisées.

- Ainsi, pour les cadres, 22 % des entreprises pratiquaient des augmentations générales en 1992, ce pourcentage n'est plus que de 10 % en 1998. En revanche, la pratique des augmentations individualisées passe de 25 % à 35 %.
- Pour les non cadres, le mouvement est d'une ampleur comparable : la proportion d'entreprises qui accordaient des augmentations générales passe de 36 % à 12 % et celle privilégiant les augmentations individualisées de 9 % à 19 %.

1. *Travail et Emploi* n° 93 – janvier 2003. Les politiques de rémunération des entreprises : écarts entre pratiques et discours. Jocelyne BARREAU, Delphine BROCHARD.

La réforme du dispositif de rémunération des Caisses d'Épargne

Le Groupe Caisses d'Épargne (42 000 salariés) a lancé la réforme de son dispositif de rémunération en 2001, pour application au 1^{er} janvier 2003. Cette réforme repose sur 4 principes :

- reconnaître la performance et la compétence,
- faire évoluer les classifications,
- lier plus étroitement gestion des carrières et rémunération,
- favoriser la mobilité interne.

Le nouveau système de rémunération ainsi défini comprend 2 grands volets.

- Une part variable. Celle-ci a été instaurée pour les personnels commerciaux en 2003 et généralisée aux autres salariés en 2004 (un certain nombre « d'avantages acquis » ont été dès lors intégrés au salaire de base). Cette part variable peut représenter jusqu'à 10 % du salaire de base, sachant que celui-ci a priori évolue d'au moins 5 % sur 5 ans.
- Une modulation des résultats collectifs via un nouveau critère, identique pour tous les salariés et tous les niveaux du groupe. Cette modulation est fonction du PNB ou du RBE (au choix

de l'entreprise), dans la limite de 20 % en plus ou en moins.

La refonte des rémunérations n'a pas été réalisée de manière isolée. En effet, la réforme a été pensée et conduite globalement : elle concerne aussi la fixation des objectifs, l'évaluation annuelle des salariés, etc. Elle s'est accompagnée d'une formation des encadrants à l'entretien annuel d'évaluation « rénové », à la fixation d'objectifs et d'indicateurs de suivi ou de mesure...

Ainsi, l'évaluation des salariés doit désormais passer par trois rendez-vous.

- L'entretien d'évaluation annuel qui permet d'apprécier la « performance » et de fixer le niveau des objectifs collectifs et individuels (afin de pouvoir ensuite calculer la part variable).
- Un entretien d'appréciation des compétences, normalement tous les 2 ans. Cet entretien est aussi l'occasion d'évaluer les besoins en formation et d'identifier les souhaits d'évolution des salariés.
- Un entretien de carrière prévu tous les 5 ans afin de faire le point sur le « parcours professionnel ».

La réalité est cependant plus complexe et le tableau suivant prouve que les entreprises qui ne mettent en œuvre qu'un seul système (augmentation générale ou augmentations individualisées) sont au total peu nombreuses. Ainsi, pour les non cadres, elles ne sont que 5,2 % à choisir l'augmentation générale exclusivement et 4,6 % à opter pour les seules augmentations individuelles.

Le tableau se lit de la manière suivante : chaque ligne représente une combinaison des différents modes d'évolution des rémunérations pour les différentes catégories de personnel. Par exemple, la troisième ligne indique que 12,8 % des entreprises accordent à leurs

La réforme du dispositif de rémunération de La Poste

Sans détailler les réformes du début des années 1990, suite à la loi relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, l'exemple de La Poste (298 000 salariés) est intéressant à plus d'un titre, notamment parce que ses personnels sont issus de différents régimes, de droit public ou de droit privé. La refonte de son dispositif de rémunération remonte ainsi au milieu des années 1990 (cf. différentes décisions du Conseil d'Administration en 1992, 1993, 1995...).

La rémunération des agents de La Poste repose sur un dispositif à trois étages.

- La rémunération de référence se compose du « traitement indiciaire » (qui évolue automatiquement en fonction des échelles indiciaires de chaque statut, un peu comme dans la fonction publique) et du « complément Poste » qui correspond à la traduction individuelle de la mensualisation des primes et indemnités « permanentes et non liées à la qualité d'agent public ».
- La rémunération de base comprend la rémunération de référence (donc le traitement indiciaire et le complément Poste), plus les primes fonction publique (essentiellement l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement).
- La rémunération globale comprend, outre les rémunérations de référence et de base, une part variable qui rétribue les performances individuelles pour certaines catégories de personnel : le niveau 3 de la classe II (correspondant globalement aux agents de maîtrise), tous les niveaux des classes III et IV (cadres) et tous les niveaux de la classe V (cadres supérieurs).

La part variable a été instaurée pour « reconnaître la contribution au développement de La Poste » des agents de maîtrise, cadres et cadres supérieurs. Instaurée depuis 1995, elle est modulable par niveau de fonction et dépend de l'implication individuelle et des résultats obtenus. Les salariés qui exercent une fonction commerciale peuvent percevoir un « commissionnement » et sont exclus des bénéficiaires potentiels de la part variable.

Autre élément intéressant à retenir de cet exemple, le « complément Poste » peut, de manière limitée, faire l'objet d'abattements en fonction des résultats de l'évaluation annuelle individuelle. Les personnels sont « notés » selon les critères suivants :

- Quatre « niveaux d'évaluation – cotation » pour les cadres supérieurs : « dépasse les exigences du poste », « correspond bien aux exigences du poste », « remplit partiellement les exigences du poste » et « ne satisfait pas aux exigences du poste ».
- Quatre « niveaux d'évaluation – cotation » également pour les autres catégories : E = excellent, B = bon, A = à améliorer et D = défavorable.
- Seules les appréciations D ou « ne satisfait pas aux exigences du poste » entraînent une diminution du « complément Poste » (baisse définie et mise en œuvre différemment pour les cadres supérieurs et les autres catégories). Si ces appréciations « négatives » se répètent au-delà de la troisième année, alors un abattement supplémentaire peut être appliqué.

**Répartition des établissements selon les formules salariales qu'ils appliquent
pour les salariés cadres et/ou non cadres (1998)**

Augmentation générale	Augmentation individuelle	Prime performance individuelle	Prime performance collective	Aux salariés non cadres	Aux salariés cadres	À l'ensemble des salariés
				3,9 %	15,9 %	3,1 %
X				5,2 %	4,9 %	1,6 %
X	X			12,8 %	7,4 %	4,0 %
X	X		X	7,5 %	3,6 %	1,7 %
X	X	X		18,2 %	11,1 %	6,6 %
	X			4,6 %	4,9 %	1,1 %
	X	X		8,8 %	11,6 %	4,5 %
	X	X	X	6,2 %	8,8 %	3,1 %
X	X	X	X	16,8 %	12,9 %	7,2 %
Autres combinaisons de formules				16,0 %	18,9 %	3,85 %
				100 %	100 %	36,7 %

salariés non cadres à la fois des augmentations générales et des augmentations individuelles. Cette pratique est mise en œuvre pour les cadres uniquement dans 7,4 % des entreprises ; seuls 4 % des entreprises procèdent de cette manière pour l'ensemble de leurs salariés. La première ligne comptabilise les entreprises qui n'ont accordé aucune augmentation.

Pour l'essentiel, on peut noter que les entreprises pratiquent des systèmes mixtes, en utilisant une grande palette de formules, avec des politiques différenciées pour les cadres et les non cadres dans deux cas sur trois, avec un usage important des primes individuelles ou collectives.

Rémunération et équité

Le premier déterminant de la rémunération est sa partie fixe composée du salaire de base et des primes qui lui sont attachées (prime d'ancienneté, treizième mois...). Les modalités d'augmentation jouent un rôle d'autant plus pertinent que la rémunération fixe est perçue comme équitable. En d'autres termes, il ne sert à rien de bâtir des règles d'augmentation au mérite, c'est-à-dire d'augmentation individuelle liée à la performance, si, au préalable, la rémunération de base, incluant une part d'individualisation liée aux compétences réellement mises en œuvre, est perçue comme inéquitable.

Il est nécessaire que les fondamentaux de la rémunération permettent de développer le double sentiment :

- d'équité interne. Le salarié, qui se compare à ses collègues, doit avoir le sentiment qu'il n'est pas défavorisé. Pour cela, des règles claires et légitimes doivent fonder la rémunération (cela se traduit par le respect du principe «à travail égal, salaire égal»);
- d'équité externe qui prend en référence les niveaux de rémunération en vigueur dans des entreprises comparables ou dans la profession. Un niveau supérieur permet de fidéliser les salariés, mais comporte le risque de maintenir dans l'entreprise certains qui n'ont plus d'espoir de progression.

Les principes de fixation des rémunérations de base (récurrente) constituent le socle de la politique de rémunération et, dans ce cadre, une grande évolution a été introduite pour individualiser les salaires : la rémunération des compétences. Pour rendre sa mise en œuvre plus simple, un outil a été développé, celui des «bandes salariales élargies».

La rémunération des compétences est une forme de rémunération basée sur la personne, par opposition au système traditionnel de rémunération basé sur l'emploi. Les motifs de cette nouvelle conception sont développés dans le paragraphe suivant. Il convient de noter que cette approche a permis une individualisation des salaires, c'est-à-dire un mode d'augmentation qui n'est plus fondé sur la seule ancienneté.

Les bandes salariales élargies

À la fois pour simplifier le travail de classification dans des organisations de plus en plus diversifiées et pour mieux reconnaître les contributions individuelles, les entreprises ont appris à «jouer» avec les bandes salariales. Elles ont soit élargi les classes d'emploi et réduit le nombre de ces classes, soit allongé les échelles salariales (les plages de rémunérations ont remplacé les grilles de rémunération) facilitant les cheminements de carrière. Ainsi, les modifications de l'organisation et le degré de mise en œuvre des compétences sont mieux pris en compte.

Le travail de classification consiste à évaluer les emplois pour parvenir à les hiérarchiser selon une échelle de valeur comprise et acceptée par le plus grand nombre. Cette démarche intègre quatre dimensions :

- l'environnement économique et plus particulièrement le marché du travail des emplois concernés,
- le corps social interne (les positions sociales),
- l'organisation puisqu'on se réfère au contenu du travail,
- la gestion des ressources humaines (mobilité, compétences, évolutions professionnelles...).

2. Gestion de la rémunération – Théorie et pratique – Rolande THÉRIAULT et Sylvie SAINT-ONGE.

Le tableau² ci-dessous explicite les raisons pour lesquelles cette approche est adoptée en montrant comment les nouvelles exigences des entreprises conduisent à transformer les systèmes traditionnels de gestion des salaires.

Systèmes traditionnels de gestion des salaires	Exigences des entreprises	Approche par bandes salariales élargies
Nombreux niveaux hiérarchiques et nombreuses classes d'emplois	Se doter d'une structure organisationnelle moins lourde, plus aplatie	Réduction du nombre de niveaux hiérarchiques et des classes d'emplois
Gestion centralisée entre les mains de spécialistes de la rémunération dont le rôle est d'assurer le respect de règles précises	Responsabiliser les cadres et leur accorder plus d'autorité	Gestion décentralisée : les cadres décident et sont responsables, les spécialistes en ressources humaines peuvent les conseiller
Accent mis sur le contenu et les exigences des emplois	Accroître la polyvalence, la collaboration et le travail d'équipe	Accent mis sur les contributions des personnes (ex. : compétences, rendement)
Système rigide, bureaucratique, lent et procédurier qui incite à la course aux promotions et aux statuts	Inciter les employés à accepter des transferts et des mouvements horizontaux de carrière	Gestion flexible et plus individualisée favorisant les mouvements de carrières horizontaux et verticaux
Valorisation de l'équité interne	Attirer et retenir des employés compétents	Valorisation de l'équité individuelle

Si la rémunération de la compétence (part récurrente) a permis de développer une individualisation des rémunérations à tous les niveaux de l'organisation, pour l'ensemble des salariés, la rémunération de la performance (part variable attribuée pour l'atteinte d'objectifs) s'est concentrée³ sur quelques catégories professionnelles (commerciaux par exemple) et sur quelques niveaux hiérarchiques (cadres ou personnels dont le salaire mensuel dépasse 1 500 euros net).

Rémunération et productivité

Le temps des carrières continues ou des qualifications acquises une fois pour toutes est révolu. L'accélération du progrès technique dans les entreprises et l'intensification de la concurrence sur le marché mondial se traduisent par des transformations non seulement des organisations mais du travail lui-même, dans le sens d'une plus grande flexibilité, d'une meilleure capacité d'adaptation à la demande. Il en résulte une volatilité des contours des entreprises, d'une part, et du contenu des emplois, d'autre part. Les *qualifications* sont menacées par une obsolescence beaucoup plus rapide qu'auparavant.

3. Bien évidemment, il peut exister des versements de prime exceptionnelle pour les salariés de toute catégorie, si les résultats de l'entreprise, la performance collective, sont exceptionnels.

La notion de *compétence* intègre cette volatilité, en ce sens qu'elle insiste sur la capacité d'adaptation d'un salarié qui doit conserver et valoriser son capital de savoir, de savoir-faire et de *savoir être* dans un environnement instable. Cette capacité n'est qu'un potentiel qui ne devient réalité qu'en situation, elle a besoin d'être éprouvée dans l'entreprise pour se construire et être identifiée. En même temps, l'entreprise a désormais le pouvoir de classer elle-même les salariés, alors que la classification désignait, auparavant, l'ensemble des qualités d'un salarié reconnues utiles dans une branche professionnelle. Le recours à la notion de compétence est aussi l'indice d'un nouveau défi productif : faire de l'initiative et de la créativité des salariés une source de performance, y compris dans les activités d'exécution. Comme le fait remarquer Yves LICHTENBERGER, « *le travail d'exécution, s'il n'intègre pas une part de décision et de résolution de problèmes, tend à être automatisé et informatisé, donc à disparaître. Le travail humain se déplace vers des emplois à fort degré d'initiative... Une telle évolution comporte aussi le retour à une valorisation du travail concret que la phase industrielle avait réduit à une abstraction déshumanisée : quand le service rendu et la pertinence des décisions comptent plus que le produit fait, le travail peut retrouver une valeur et un sens comme activité concrète utile dans un collectif et non plus seulement comme action abstraite subordonnée, essentiellement valorisée par sa durée*⁴. » Claude LÉVY-LEBOYER écrit pour sa part : « *Les compétences sont des répertoires de comportements que certaines personnes maîtrisent mieux que d'autres, ce qui les rend efficaces dans une situation donnée. Ces comportements sont observables dans la réalité quotidienne du travail, et également dans des situations tests. Ils mettent en œuvre, de manière intégrée, des aptitudes, des traits de personnalité, des connaissances acquises*⁵. »

À l'inverse de la qualification, la compétence désigne sans ambiguïté une caractérisation du salarié et non du poste. On peut parler d'un poste ou d'un emploi qualifié, mais pas d'un poste ou d'un emploi compétent, le terme implique l'intervention d'un acteur humain. Parallèlement, la compétence ne se réduit pas au seul salarié. Ce que l'on prête à un individu comme capacité à agir (la qualification comme potentiel), ou comme compétences d'action (la compétence comme mise en œuvre effective de ces capacités) ne décrit pas une substance, mais une relation. « *Les compétences ne sont pas des facultés dont on pourrait, comme pour l'odorat ou la mémoire, délimiter les papilles et les neurones concernés. Leur existence dépend des conditions dans lesquelles elles sont explicitées et mesurées, et notamment de la façon dont elles sont valorisées*⁶. »

La compétence exprime ainsi un nouveau rapport social, où l'employeur ne cherche plus seulement à recourir au bon vouloir ou à l'obéissance du salarié, mais est obligé de compter sur sa volonté et son engagement dans la production de valeur dans l'entreprise. « Initiative » et « mobilisation » reviennent avec force dans les préoccupations des managers et traduisent leur difficulté à ce que les salariés se mobilisent de façon autonome, collective et congruente avec

4. Yves LICHTENBERGER, « Compétence, organisation du travail et confrontation sociale », *Formation Emploi*, n° 67, 1999.

5. Claude LÉVY-LEBOYER, *La Gestion des compétences*, Paris, Éditions d'Organisation, 1996.

6. Yves LICHTENBERGER, *op. cit.*

la stratégie de l'entreprise. Comme l'exprime Philippe d'IRIBARNE⁷, «*L'honneur du professionnel en France lui impose de résister à ce qu'on lui commande, tout en étant prêt à faire preuve de la plus grande disponibilité pour ce qu'on lui demande.*»

La compétence est donc au croisement des capacités d'un salarié et des moyens qui lui sont fournis par l'entreprise. Parmi ces moyens figurent les indications qui lui sont données sur la finalité et la valeur de son travail en fonction des enjeux et de la stratégie de l'entreprise. La différence entre des entreprises capables d'aider leurs salariés à développer leurs compétences et les autres réside souvent dans la capacité de l'encadrement à décliner leurs enjeux en termes d'objectifs opérationnels jusqu'aux plus bas échelons.

La conception de la compétence comme prise de responsabilité d'une situation professionnelle ouvre une voie différente à la recherche de stimulants. L'incitation considère le travailleur dans un enchaînement de causes et d'effets qui le font réagir plutôt qu'agir. La prise de responsabilité d'une situation professionnelle conduit à voir les choses différemment : c'est la confiance faite au travailleur et la pression que cela exerce sur lui qui lui fait trouver en lui la force et les ressources lui permettant d'y répondre. C'est l'acte de confiance et sa reconnaissance symbolique qui sont le fait générateur permettant l'exercice d'une compétence et d'une responsabilité. «*Capacité et reconnaissance se trouvent ici dans un rapport inversé : le processus de qualification reconnaît l'existence d'une capacité, ici c'est le fait de reconnaître une compétence qui la fait exister*⁸.»

La rémunération au mérite influence-t-elle la performance ?

La rémunération au mérite peut être définie comme des augmentations de salaire individuelles fondées sur la performance du salarié, performance évaluée individuellement au cours d'une période de temps antérieure.

Ce système repose sur l'idée que les salariés concernés par ce type de «récompense» se projettent dans l'avenir en prenant pour référence leurs performances actuelles et passées et leurs résultats en terme de rémunération obtenus.

Les principales caractéristiques de la rémunération au mérite sont les suivantes :

- elle est attribuée en fonction de la performance réelle (et non de la performance potentielle);
- elle est accordée sur la base d'évaluations «subjectives» de la performance qui reposent sur le jugement d'un ou plusieurs responsables hiérarchiques (et non sur des indicateurs quantitatifs qui sont utilisés pour des plans incitatifs);
- elle est fondée sur une évaluation globale de la performance passée et non sur une performance ponctuelle (qui justifie un bonus discrétionnaire).

7. Philippe d'IRIBARNE, *La Logique de l'honneur – gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Éditions du Seuil, 1989.

8. Yves LICHTENBERGER, *op. cit.*

Les limites ou risques souvent mentionnés sont au nombre de deux :

- la création d'une compétition et d'un manque de coopération entre les salariés,
- la possibilité d'une dégradation des rapports dans le travail entre subordonnés et supérieurs hiérarchiques.

La performance des salariés dépend d'un ensemble de facteurs que l'on peut classer en deux catégories. La première concerne l'organisation du travail : les salariés seront d'autant plus performants qu'ils occupent des emplois correspondant à leurs compétences. La seconde concerne les comportements et attitudes des salariés. Se pose alors la « seule vraie » question : le fait de rémunérer les salariés « au mérite » conduit-il ceux-ci à accroître leur performance ? En d'autres termes, peut-on utiliser la rémunération pour motiver les salariés et, partant, les rendre plus performants ? Ce type de pratique, initialement réservé aux cadres, serait alors un moyen d'agir sur les comportements autrement que par la contrainte.

Certains auteurs, tels Bruno SIRE⁹, répondent par l'affirmative. Le sentiment de justice qu'a l'individu à l'intérieur de l'organisation est une condition de son adhésion aux valeurs collectives. Une des notions développées dans le cadre de la justice distributive fait référence au ratio « rétribution/contribution » et au sentiment d'injustice que peut faire naître la comparaison faite par l'individu entre son propre ratio et celui d'autres qu'il estime comparables. Si l'objectif est de fidéliser le personnel, alors l'équité externe (comparaison avec des individus dans d'autres entreprises) doit être privilégiée ; si l'objectif est de développer le niveau d'implication dans l'entreprise, il faut mettre l'accent sur l'équité interne.

Les travaux sur la motivation au travail sont nombreux. Un paradigme explicatif pertinent est celui des théories des attentes développée dès les années 1960 par VROOM¹⁰, d'une part, PORTER ET LAWLER¹¹, d'autre part. La motivation y apparaît comme une attitude qui, pour être comprise, doit être mise en perspective avec l'axe du temps. Le niveau de motivation à un instant *t* résulte :

- soit du passé. Un processus cognitif pousse l'individu à agir : il est poussé à faire ce à quoi il s'est engagé par respect du contrat passé ;
- soit du futur. L'individu se projette dans l'avenir, il est tiré par le désir de voir satisfaites ses attentes.

Pour Bruno SIRE, seul le second facteur joue réellement. Il affirme : *« D'un point de vue strictement conceptuel, la théorie des attentes nous amène à conclure que le niveau de rémunération garanti (salaires et primes fixes) n'est pas motivant puisqu'il s'inscrit dans le passé de l'individu. En revanche, la rémunération conditionnelle (augmentations au mérite, primes et bonus) et, de façon plus large, la rétribution intrinsèque (perspectives de carrière ou d'activités plus intéressantes...), si elles correspondent aux attentes des salariés, développeront sa motivation. »*

9. Bruno SIRE, « La politique de rémunération : un levier de la performance », *Personnel*, juillet 2000, n° 411.

10. Victor VROOM, *Work and Motivation*, Chichester, John Wiley, 1964.

11. Edward E. LAWLER and Lyman W. PORTER, « The Effects of Performance on Job Satisfaction », *Industrial Relations*, October 1967.

Trois conditions sont toutefois requises :

- le niveau d'effort demandé doit être en relation avec le niveau de récompense attendu ;
- la récompense ne doit pas être trop éloignée dans le temps ;
- la récompense ne doit pas être trop diluée dans des collectifs pléthoriques qui tendent à faire disparaître la perception du lien entre l'effort individuel et sa récompense.

En réalité, comme on le verra plus loin, ces trois conditions sont rarement réunies.

La rémunération au mérite : son intérêt n'est peut-être pas là où l'on croit

Un autre courant de pensée suggère que la rémunération au mérite aurait un effet globalement démotivant et susciterait davantage de comportements dysfonctionnels que de comportements positifs.

On peut citer à l'appui de ce constat les résultats d'une enquête menée par la CEGOS (enquête annuelle de 2003) qui permet de connaître l'opinion des cadres sur la rémunération variable de leur entreprise. A la question «le système de salaire variable en vigueur dans votre entreprise vous paraît-il bien adapté et mobilisateur?», 65 % des cadres répondent «non» et 29 % «oui», ce qui montre bien que les choses ne sont pas aussi simples.

Éric DELAVALLÉE, par exemple, observe que, le plus souvent, les écarts de rémunération sont minimes, car les enveloppes consacrées aux primes sont faibles. Les managers de proximité s'orientent le plus souvent vers le saupoudrage, car ils se soucient de la performance de leur service ou de leur unité : *«En général, les managers ne souhaitent pas pousser très loin l'individualisation des rémunérations de leurs collaborateurs. Prévenir des revendications salariales au sein de l'équipe ou ne pas faire trop de mécontents semble pour eux plus important que de réellement récompenser la performance des meilleurs. Sauf exception, le responsable hiérarchique, même s'il en a la possibilité, n'utilisera que rarement la rémunération pour marquer des différences significatives entre les membres de son équipe. La rémunération comporte une dimension symbolique trop forte¹².»* Le manager préférera utiliser d'autres moyens (attribution de responsabilités supplémentaires, amélioration des conditions de travail, aménagement de poste, arrangement sur les horaires, valorisation du collaborateur au sein et en dehors de l'équipe) pour récompenser les meilleurs éléments. C'est à ce niveau que ses marges de manœuvre sont les plus grandes.

Est-ce à dire pour autant que les systèmes de rémunération au mérite sont inutiles? Non, déclare l'auteur, car la rémunération au mérite produit des effets sur les performances individuelles, *moins pour des raisons de motivation que pour des raisons managériales*. Le système d'évaluation des performances des salariés met les responsables

12. Éric DELAVALLÉE, «La vraie fonction de la rémunération au mérite», *L'Expansion Management Review*, mars 2003.

hiérarchiques en situation de management et les oblige à manager. Plus précisément, un système d'évaluation invite (incite) les responsables à définir précisément les contributions attendues des membres de leur équipe. Les critères de performance identifiés sont une sorte de prescription du travail. Le simple fait de fixer des objectifs à quelqu'un contribue à développer sa performance.

Mais alors, dira-t-on, pourquoi ne pas se contenter de fixer des objectifs et pourquoi chercher à articuler appréciation des performances et rémunération ? Parce que, s'il n'y a pas d'enjeu en termes de rémunération, les pratiques s'essoufflent rapidement. Même si les marges de manœuvre sont faibles et si les managers ne les utilisent pas toutes, il est important qu'elles existent.

Les indicateurs de performance : précisions juridiques

Le juge (Cour de cassation, chambre sociale, arrêt Fidal du 2 juillet 2002) a encadré précisément la part variable du salaire : « Une clause du contrat de travail peut prévoir une variation de la rémunération du salarié dès lors qu'elle est fondée sur des éléments objectifs indépendants de la volonté de l'employeur, ne fait pas porter le risque d'entreprise sur le salarié et n'a pas pour effet de réduire la rémunération en dessous des minima légaux et conventionnels. »

Si la part variable du salaire est assise sur des indicateurs de performance, la théorie enseigne que ceux-ci doivent obéir au moins à trois critères :

- *se référer clairement à un problème identifié et leur interprétation normative doit être claire ;*
- *être sensibles aux efforts effectués et ne pas pouvoir être manipulés ;*
- *pouvoir être mesurés de façon suffisamment homogène selon les situations de travail.*

Éric DELAVALLÉE en tire ainsi trois conclusions.

- Il serait vain de chercher à combattre les pratiques de saupoudrage : d'une part, parce que celles-ci ne sont pas dues au hasard ; d'autre part, parce qu'elles n'empêchent pas de produire de la performance.
- Ne disposer que d'enveloppes réduites pour la rémunération au mérite n'est pas un argument pour ne pas la mettre en place.
- La mise au point d'un système de rémunération au mérite est une bonne porte d'entrée pour faire évoluer le management et surtout les managers.

Difficile appréciation du personnel

Reste la question, ô combien délicate, de l'appréciation du personnel. Toute organisation juge ses membres et cherche à remplacer ceux qui ne font pas l'affaire ; c'est même ce qui caractérise une organisation et la différencie d'une famille ou d'un clan.

Dans l'idéal, la conception d'un bon outil d'appréciation du personnel au sein d'une organisation devrait reposer sur l'enchaînement logique suivant.

- Dans un premier temps, définir quelle *vision* de son avenir a l'organisation : que veut-elle être, par exemple, dans cinq ans ?
- Une fois cette vision précisée, en déduire un *plan stratégique* : quels objectifs l'organisation veut-elle atteindre ?
- puis, de là, des *facteurs de succès* : de quel type de transformation a-t-elle besoin pour atteindre ces objectifs ?
- Déterminer ensuite quels *comportements* de son personnel sont déterminants pour mettre en œuvre cette stratégie et ces facteurs de succès ;
- Poser, alors seulement, la question : *comment reconnaître* ces comportements et/ou les résultats que ceux-ci permettent d'atteindre ?
- Et enfin se demander s'il y a lieu de *valoriser* certains comportements et/ou résultats et, dans l'affirmative, de quelle façon ?

De nombreux auteurs ont mis en évidence la pluralité et l'hétérogénéité des objectifs visés par l'appréciation des salariés. En pratique, les objectifs qui peuvent sous-tendre les procédures et les outils mis en place par les entreprises revêtent des caractères extrêmement variés¹³ :

- réaliser un bilan formel des activités accomplies et des résultats obtenus sur une période donnée ;
- définir de nouveaux objectifs négociés et des plans d'actions, faire adopter une stratégie individuelle ;
- gérer les ressources humaines en situant plus précisément chaque personne en termes de compétences, de potentiel et de désir d'évolution ; faciliter l'évolution des métiers (gestion prévisionnelle des emplois) et faire évoluer les collaborateurs (gestion prévisionnelle des compétences) ;
- renforcer l'adhésion aux objectifs de l'entreprise, développer les motivations ;
- faire prendre en charge des responsabilités de management à chaque niveau hiérarchique ;
- instaurer une dynamique d'amélioration de la qualité des contributions rendues.

L'examen des supports d'appréciation utilisés par les entreprises montre que ceux-ci prescrivent en général d'évaluer à la fois des résultats, des comportements et un potentiel, tout en recueillant des éléments nécessaires à l'élaboration d'un plan de formation. Or, il

13. Voir Pierre CASPAR, Jean-Guy MILLET *Apprécier et valoriser les hommes*, Paris, Éditions Liaisons, 1990.

est difficile pour un même outil d'évaluation de répondre à un si grand nombre d'objectifs en même temps. Seul un effort de définition de la visée de l'appréciation permet de les hiérarchiser. Il s'agit en particulier de bien distinguer l'évaluation de la performance passée (le travail effectué pendant un certain laps de temps) d'un salarié, en vue éventuellement de la récompenser, de l'évaluation de son potentiel. Dans la seconde éventualité, la procédure d'appréciation visera bien davantage à évaluer son expérience et ses traits de personnalité.

Par ailleurs, les entreprises ont cherché à innover avec la mise en place de nouveaux outils d'évaluation (assessment, évaluation 360° ...), souvent réservés aux cadres (voire aux cadres dits à potentiel). Force est de constater aujourd'hui que ces dispositifs ne peuvent intervenir que dans un second temps, lorsque les entretiens d'évaluation sont bien ancrés et perçus par les salariés (entretiens en face à face « honnêtes », où « on se dit les choses »). Cependant, un des enseignements des entreprises est que l'intervention d'un tiers (bien souvent le N + 2) est un élément clé pour améliorer la qualité des processus d'évaluation. Ce tiers n'intervient pas en direct lors des entretiens, mais accompagne le supérieur hiérarchique direct dans la préparation de l'entretien d'évaluation avec son collaborateur.

L'appréciation du personnel est donc une science inexacte, qui doit affronter plusieurs paradoxes : son objet est de juger, mais aussi de développer des savoir-faire ; elle vise à améliorer la performance collective d'une organisation, mais le moyen qu'elle utilise pour atteindre ce but est l'évaluation de la performance individuelle. L'appréciation du personnel peut conduire à survaloriser la performance individuelle alors que, dans de nombreux cas, la performance est surtout liée à l'organisation ou à la mobilisation collective.

Ceci explique pourquoi beaucoup d'organisations, notamment en France, sont périodiquement amenées à remettre en chantier leurs outils et leurs pratiques d'appréciation. Les cadres responsables d'unité ou de service sont tiraillés entre des attitudes contradictoires induisant, chez leurs collaborateurs, des comportements défensifs qui finissent par enrayer le processus.

Derrière ces interrogations, les développements récents de l'analyse ont fait émerger trois types de prise de conscience¹⁴ :

- Quel que soit le type d'organisation, l'appréciation du personnel peut de moins en moins s'inscrire dans le cadre d'une relation hiérarchique idéale, de type donneur d'ordre-exécutant. Les outils d'appréciation doivent tenir compte de l'identité professionnelle des individus. Si l'évaluateur et l'évalué ne reconnaissent pas leur identité professionnelle dans le référentiel de l'appréciation, ils auront tendance à ne pas l'utiliser. Dans les entreprises du secteur concurrentiel, les procédures d'évaluation s'inscrivent de plus en plus dans une relation entre un manager et un salarié, où tous deux ont des savoirs différents et complémentaires. Les derniers

14. Voir Georges TREPO, Nathalie ESTELLAT et Ewan OIRY, *L'Appréciation du personnel : mirage ou oasis ?*, Paris, Éditions d'Organisation, 2002 et de Loïc CADIN, Francis GUÉRIN et Frédérique PIGEYRE, *Gestion des ressources humaines, pratique et éléments de théorie*, Paris, Dunod, 1999.

travaux militent même en faveur d'une *co-construction des outils d'appréciation* entre évaluateurs et évalués.

- *L'appréciation met en scène des acteurs* qui jouent des rôles et sont placés en situation de représentation¹⁵. L'entretien d'appréciation est une situation d'interaction, de face à face, susceptible d'être regardée comme une mise en scène de soi. Mais il n'est pas une représentation isolée entre deux acteurs qui se découvrent pour la première fois. Au-delà de la *procédure*, existe un *processus* qui fait intervenir des coulisses, où se trouvent les clefs du véritable déroulement de l'entretien d'appréciation. D'une part, quoi que l'organisation ait décidé formellement sur le déroulement ou le climat de l'entretien, il sera difficile aux deux acteurs de jouer une autre représentation que celle de leurs rôles sociaux habituels. D'autre part, la situation d'entretien d'appréciation, comme toute représentation, va soulever des problèmes de trac et d'angoisse de la part des acteurs; le fait de se retrancher derrière un rôle, notamment lorsque ce rôle s'inscrit dans une routine instituée, peut avoir pour but d'aider l'acteur à conjurer cette angoisse. L'essentiel ne réside donc pas dans le visible ou le formalisé, mais dans le processus, la représentation ne saurait avoir lieu sans coulisses.
- Enfin, la question de la *légitimité de l'appréciation* ne se traite pas entièrement dans l'enceinte de l'organisation, mais *s'enracine dans une culture nationale*, dans une histoire qui façonne les relations hiérarchiques et les relations entre pairs. Philippe d'IRIBARNE a bien exploré la relation existant entre les modes de management des entreprises et la culture nationale du pays dans lequel elles sont implantées. Les observations qu'il a effectuées ont montré qu'à la différence des États-Unis ou des Pays-Bas, la France est particulièrement marquée par la «*logique de l'honneur*», c'est-à-dire par l'importance que chacun des salariés, à son propre niveau, accorde à la réalisation de sa tâche, non pas selon des procédures définies, mais en fonction de la conception qu'il a intériorisée de son rôle, de ses responsabilités et selon l'interprétation qu'il fait de la mission qui lui incombe. Cette logique aboutit souvent à une transgression des règles et procédures écrites, ou bien à leur respect formel, mais vide de sens. Au lieu de simplement respecter un contrat, il s'agit plutôt d'accomplir les devoirs que la coutume fixe à la catégorie à laquelle on appartient. Chacun est avant tout attaché par amour-propre et par fierté à cette réalisation des devoirs de son état, d'où une conception selon laquelle l'individu n'a, à la limite, de comptes à rendre qu'à sa conscience et à son propre sens de l'honneur¹⁶.

15. Cette approche est celle du courant américain dit de l'interactionnisme; cf. Erving GOFFMAN, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Ed. de Minuit, 1973.

16. Philippe d'IRIBARNE, *op. cit.*

Ce dernier constat, en particulier, introduit l'idée qu'il ne saurait y avoir de modèle universel d'appréciation du personnel. L'évaluation formalisée à travers une procédure et des critères, ou par comparaison à des objectifs préalablement fixés, semble être avant tout en phase avec le modèle américain, fondé sur la conclusion d'un contrat

équitable entre le supérieur et son subordonné. La diffusion massive dans les entreprises françaises de pratiques formalisées d'appréciation, le plus souvent basées sur une démarche objectifs/performances, s'est révélée généralement peu satisfaisante. Peut-être cet échec résulte-t-il d'un malentendu quant à leur compatibilité avec la «logique de l'honneur» dominante en France?

Citons, pour conclure, Philippe ZARIFIAN : *«La compétence ne peut s'évaluer qu'individuellement sur la base d'acquis, la performance ne peut s'évaluer que collectivement sur la base de résultats qui sont liés par la qualité de l'organisation¹⁷.»* À ce constat, Yves LICHTENBERGER ajoute : *«Du fait de la difficulté à apprécier justement ce qui peut être imputé à chacun, l'appréciation d'une compétence ne comporte d'autre mesure objective que les objectifs et les indicateurs de réussite fixés antérieurement à l'action. L'évaluation correspond ainsi... à un processus de discussion réciproque pour déterminer la part que chacun assume des objectifs définis et des moyens accordés, elle est également itérative. Dans ces conditions, le processus d'évaluation devient un temps fort, non plus de sanction positive ou négative, mais de constitution conjointe de la compétence du salarié et de la compétence de l'organisation¹⁸.»*

17. Philippe ZARIFIAN, *Le Travail et l'événement*, Paris, L'Harmattan, 1995.

18 Yves LICHTENBERGER, *op. cit.*

3 CHAPITRE

Que faire dans la fonction
publique et comment ?

Le système de rémunération des fonctionnaires est, de l'avis des observateurs, complexe et peu transparent : il donne l'impression d'un maquis résultant d'un empilement de règles diverses. Néanmoins, on peut dire que fondamentalement les règles de détermination du salaire, comme somme du traitement et des indemnités ou des primes, sont fondées sur l'appartenance à un corps, à un cadre d'emplois, à un grade et à une administration.

Le mérite est d'une certaine manière déjà pris en compte par la gestion des avancements et des carrières et par les pratiques de modulation indemnitaire.

C'est dans ce contexte que l'on voit se développer une nouvelle logique de la politique indemnitaire dans la fonction publique d'État, sous le terme d'*indemnité complémentaire de fonction* (ICF)¹. Ce troisième étage du niveau indemnitaire de la rémunération des fonctionnaires serait fonction d'un barème de points pondérant trois critères : le niveau de responsabilité, les sujétions particulières et le niveau d'expertise. C'est *a priori* l'ICF qui constituerait le principal outil de modulation de la rémunération des personnels de l'État.

Ce projet permettrait de disposer du cadre réglementaire pour construire une politique de rémunération plus cohérente et comportant trois niveaux :

- le traitement de base, qui représente le niveau de qualification ;
- la rémunération fonctionnelle, modulable en fonction de l'importance et de la nature des fonctions exercées (de type rémunération des compétences) ;
- la rémunération modulable à titre individuel et/ou collectif qui dépend de résultats de l'individu et/ou du service (de type rémunération de performance).

L'intérêt de cette présentation proposée dans le rapport au premier ministre sur « La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes »² est de construire les bases pour déployer une politique de rémunération fondée sur la contribution de chacun.

Il est bon de rappeler ici que deux dimensions complémentaires sont à prendre en compte :

- avoir conscience qu'une des fonctions potentielles d'un système de rémunération est d'être un levier de changement stratégique pour les organisations en considérant la rémunération comme un outil de mobilisation, de communication, de coordination et d'encadrement ;
- intégrer le fait qu'évidemment la rémunération est une source de satisfaction et de motivation pour les agents.

De plus en plus, c'est la notion d'équité qui prévaut, ce qui rend moins opératoire la seule notion d'égalité. Il faut cependant garder à l'esprit qu'une organisation n'est pas un ensemble d'emplois parfaitement hiérarchisé, mais plutôt un regroupement de personnes qui ont des valeurs et des besoins particuliers.

1. L'ICF existe déjà dans les ministères de l'Agriculture et de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sous sa forme « ancienne » avec l'ACF (allocation complémentaire de fonction, décret du 2 mai 2002).

2. Rapport du Comité d'enquête sur le Coût et le Rendement des Services publics, avril 2004.

Une réforme globale dans un Conseil général

L'introduction d'un nouveau dispositif d'évaluation a été concomitante à la refonte du régime indemnitaire (RI) fondée sur un lien entre les résultats obtenus à l'issue de l'évaluation et l'octroi de certaines primes.

- Mise en place de l'évaluation individuelle annuelle.
- Définition de cinq critères individuels d'évaluation...
 - pour les cadres A : responsabilité, transversalité, force de proposition, efficacité, spécificité technique;
 - pour les catégories B et C : responsabilité, qualité relationnelle, aptitude au travail en équipe, efficacité technique, expérience.

Définition et mise en place progressive d'une méthode, d'une procédure et des outils d'évaluation individuelle annuelle :

- Identification préalable, service par service, poste par poste, du « travail normalement effectué »;

formalisation de cette notion dans les fiches de poste.

- Sur chacun des cinq critères individuels d'évaluation, attribution d'une note de « - » à « + + », le niveau normal est noté « = ».
- Mise en place d'un système de péréquation et de suivi transversal par les directeurs (entre les différents services dont ils ont la responsabilité) et par la DRH pour éviter les écarts, le non respect des règles, les notes aberrantes... La DRH peut demander aux encadrants de revoir les évaluations annuelles si elle constate des aberrations.
- Mise en place d'équivalences note/prime.

La notation demeure en parallèle à l'évaluation, mais les deux doivent être cohérentes : en tant que pilote et garante de la cohérence et de l'équité globales du dispositif, la DRH alerte en cas d'incohérence flagrante et non justifiée.

Rénovation de l'évaluation et déroulement de carrière, le cas d'une ville

La refonte du régime indemnitaire (RI) a été conduite selon une approche globale et combinée en lien avec la rénovation du dispositif d'évaluation et de déroulement de carrière des agents. Les deux principes fondateurs de cette réforme lient le « nouveau RI » :

- au niveau de responsabilité des agents (il est donc déconnecté du statut, du grade ou de la filière);
- à l'évaluation professionnelle. Plus le niveau de responsabilité est élevé, plus la partie du RI liée aux résultats de l'évaluation est importante et intègre de ce fait une part que l'on peut qualifier de variable. Ainsi, la part du RI fondée sur les résultats des évaluations individuelles peut aller jusqu'à 40 % pour les personnels d'exécution et 70 % pour l'encadrement (chefs de service et directeurs).

Compte tenu de cette part de « rémunération au

mérite », le régime indemnitaire est versé en deux temps (ou parties) :

- La première partie correspond à 80 % du montant total de la prime. Pour l'octroyer, les chefs de service évaluent la tenue du profil de poste et l'absentéisme. Le niveau atteint – il y en a cinq (de 0 à 100 %) – a des conséquences directes sur les avancements de grade et d'échelon et sur la possibilité, ou non, de présenter un dossier à la promotion interne.
- La seconde partie du RI correspond aux 20 % restants du montant total de la prime. Les chefs de service évaluent l'atteinte des objectifs annuels qui sont fixés chaque année en concertation avec chaque agent. Dans ce cas, trois niveaux peuvent être définis :
 - 0 % pour un objectif non atteint;
 - 50 % (des 20 % de la prime) pour un objectif partiellement atteint;
 - 100 % (des 20 % de la prime) pour un objectif totalement atteint.

Dès lors, rémunérer d'une manière perçue comme juste, est un art capable de prendre en compte simultanément (en pratique au mieux) :

- l'équité interne dans l'organisation ;
- l'équité externe (marché externe) ;
- la contribution personnelle ;
- l'équité collective.

Asseoir la rémunération au mérite

Dans la fonction publique, le discours dominant en matière de rémunération met l'accent sur le mérite qu'il faudrait mieux prendre en compte. Même si la traduction concrète de cette orientation recouvre un large éventail de réalités, l'idée forte est d'introduire une individualisation de la rémunération fondée sur le mérite, c'est-à-dire sur la performance atteinte.

Ceci conduit à deux remarques liminaires.

- Rémunérer au mérite, c'est d'abord récompenser celui qui a rempli les objectifs qu'on lui a donnés, avec les moyens qu'on lui a donnés. Le préalable de cette démarche réside dans la capacité à formuler des objectifs à l'aune desquels la performance sera appréciée. Cette règle de management doit d'abord être largement diffusée pour que la récompense puisse être mise en place d'une manière crédible et efficace (donc dans un deuxième temps).
- En terme de communication, on donne l'impression que cela va inciter les fonctionnaires à mieux travailler, ce qui est un peu simpliste. Il ne faut pas oublier que, si la reconnaissance est importante, l'incapacité à sanctionner les insuffisances professionnelles est un des plus grands facteurs de démotivation.

Pour illustrer la première remarque, le rapport SILICANI propose de déterminer les objectifs des cadres supérieurs ou dirigeants de l'État selon trois axes. Ces objectifs doivent être liés au contenu des missions des directeurs concernés (*« les objectifs doivent rendre compte du métier exercé »*). Cela implique que les objectifs doivent être spécifiques et adaptés à chaque cas ; il ne peut s'agir d'utiliser des formules génériques. La typologie, qui doit servir de cadre commun pour l'ensemble des directions et cadres dirigeants concernés, ressemble à celles utilisées par les entreprises qui distinguent les objectifs permanents, liés à la définition de l'emploi, les objectifs conjoncturels, qui permettent d'exprimer les priorités collectives, et les objectifs individuels, liés à la personne.

Les trois types d'objectifs qui seraient à pondérer et à rendre évaluables avec des critères idoines, proposés par M. SILICANI, sont les suivants :

- *« l'objectif dit commun, qui correspond au rôle des directeurs comme membres de l'équipe de direction de l'État, serait de concevoir (ou d'adapter) le plan stratégique de la direction ;*

- *les objectifs de politique publique qui peuvent être ministériels ou interministériels (et à relier aux programmes, missions et actions de la LOLF) ;*
- *les objectifs personnels, enfin, qui reflètent la capacité du directeur à diriger et gérer correctement la direction. Ils doivent bien entendu être adaptés aux compétences en la matière de chaque directeur et peuvent varier à l'infini.»*

Par ailleurs, et comme cela a été développé dans la partie précédente, en empruntant aux politiques mises en œuvre par les entreprises la dimension de la rémunération de la performance, il ne faut pas oublier que l'individualisation de la rémunération est une pièce d'un édifice plus large, édifice qui en constitue le fondement et le cadre de légitimité. En effet, en prenant la partie pour le tout, on perd de vue les fondamentaux d'une politique de rémunération dans le secteur privé : être capable de reconnaître la contribution de chacun, qui est d'abord liée à la place et au rôle de chacun dans une organisation.

La question est donc de savoir d'abord comment un système de rémunération récompense de manière équitable la contribution de chacun.

Pour cela, il est nécessaire de prendre en compte l'organisation et son efficacité. L'apport de chaque emploi dépend donc des savoir-faire concrets mis en œuvre. Cela est révélé par l'**approche fonctionnelle des emplois** qui permet de dire ce que chacun fait (on va parler de la fonction tenue, déclinée en un ensemble d'activités réalisées). Nous ne sommes pas loin d'une certaine conception de la gestion des compétences.

Il faut bien avoir à l'esprit que la notion de mérite (ou l'équivalent) n'est mise en œuvre dans les entreprises que dans une deuxième étape. Il s'agit donc :

- dans un premier temps, d'évaluer la contribution de chaque emploi dans des organisations concrètes (approche fonctionnelle des emplois) ;
- ensuite, d'évaluer la performance réalisée dans l'emploi (mérite).

Mieux prendre en compte la compétence

Une évolution incontournable

La référence à l'organisation va être au centre des préoccupations des responsables des missions publiques.

L'évolution des missions de l'État et des collectivités territoriales, dans un contexte de moyens limités, va conduire les responsables à transformer leurs organisations pour les adapter à leurs nouvelles missions et pour accroître leur efficacité. Ceci nécessite de :

- disposer d'outils d'analyse des organisations et en particulier décrire les emplois en terme d'activités ou fonctions et donc de compétences requises (approche fonctionnelle) ;

- évaluer si les nouvelles organisations pourront fonctionner parce qu'elles disposent des compétences requises en quantité et qualité suffisantes ;
- gérer des qualifications ou des compétences, des redéploiement, des mobilités...

Or, dans la fonction publique, dans le cadre du statut, chaque agent est intégré dans un corps ou un cadre d'emploi, une filière, où il va effectuer sa carrière en gravissant les échelons et les grades, selon des règles propres à chaque corps.

Le « mariage » de l'individu et de l'organisation se fait essentiellement par la mise en œuvre de l'emploi budgétaire qui est l'unité de gestion. Cette unité est au cœur de l'ensemble des processus de gestion (plus précisément de l'administration) des ressources humaines : il faut admettre que son usage est d'une grande efficacité et qu'il est très structurant. Cela explique, en particulier, pourquoi il sera difficile de le faire évoluer fortement, voire d'y renoncer.

Si un tel système facilite les modalités de la sélection à l'entrée dans la fonction, une correspondance entre lesdites connaissances et le niveau d'emploi est présumée exister. Le fait de détenir ces connaissances est censé présenter un intérêt pour l'organisation. Dit autrement, on fait peser sur l'organisation le poids des connaissances théoriques et générales qu'on accepte de rémunérer. Aujourd'hui, cette logique est contre productive.

Cette conception est particulière, et pour bien montrer sa singularité, il est utile de présenter les différentes logiques³ qui structurent les approches en terme de rémunération, selon que l'on mette l'accent sur :

- une perspective organisationnelle ou une perspective individuelle ;
- un positionnement *a priori* (connaissances) ou un positionnement *a posteriori* (compétences exercées).

Voici un tableau qui reprend les quatre grands types de situation.

	Positionnement <i>a priori</i>	Positionnement <i>a posteriori</i>
Perspective individuelle	Situation 1 Systèmes des grades issus des concours	Situation 3 Attribution d'un niveau individuel selon la capacité prouvée
Perspective organisationnelle	Situation 2 Évaluation des postes déterminés par l'organisation	Situation 4 Évaluation des fonctions photographiées <i>in vivo</i>

3. Annales des Mines – Gérer et Comprendre – juin 1999 – Une classification pour gérer les compétences? Christian DEFELIX.

La situation 1 est celle de la **fonction publique traditionnelle** (la réalité est plus complexe). L'approche est individuelle au sens où la rémunération ne dépend que du salarié et non de son activité : c'est le concours réussi par l'agent qui induit son échelle de rémunération. La référence au poste est faible ou inexistante, et la compétence est théorique ou potentielle.

La situation 2 correspond à la **logique traditionnelle des classifications** issues des conventions collectives. Elle repose sur un classement des postes, indépendamment de leurs titulaires, classement établi par les partenaires sociaux et/ou par des organisateurs. Les postes sont théoriques et les compétences sont requises.

La situation 3 est fondée sur **une approche individuelle** qui prend en compte la réalité des activités de la personne dans son poste. Les postes sont dépendants de la manière dont les personnes les tiennent (« l'homme fait le poste ») et les compétences sont des compétences constatées.

La situation 4 est une **variante de la situation 2**. On reste toujours dans une approche organisationnelle (c'est la fonction, non son titulaire, qui détermine le niveau dans la classification), mais on travaille non pas sur une organisation décidée *a priori* mais sur une observation de la réalité. Il y a une meilleure prise en compte de la réalité des emplois pour lesquels les compétences sont requises.

En ce qui concerne la fonction publique, et donc les organisations qui sont dans une situation de type 1, les évolutions en cours vont probablement les conduire à opérer un passage vers la situation 2 ou la situation 3.

Définition d'une grille d'analyse des emplois

Dans le cadre de la réflexion sur le système de rémunération, il s'agit donc de passer d'une logique de grade à une logique qui prend en compte la compétence (au sens large de « fonctions exercées »).

Cette évolution prend d'abord appui sur un diagnostic de la situation existante. Il s'agit de faire partager au plus grand nombre les raisons du changement. Bien souvent, le diagnostic du système de rémunération en vigueur met en évidence des inégalités de traitement entre agents (pour un même poste entre deux régions différentes, par exemple), des règles floues d'attribution des primes, voire des situations d'illégalité dans le versement de ces primes. C'est le recensement de ces situations qui permet de formuler les raisons du changement comme les objectifs poursuivis par la nouvelle politique de rémunération.

Ces objectifs peuvent être d'ordres divers : valorisation des fonctions réellement exercées, bien sûr, mais aussi, rapprochement des filières administratives et techniques, rattrapage salarial pour certaines catégories d'agents, mobilité fonctionnelle ou géographique, entre ministères ou entre fonctions publiques, par exemple.

La définition du nouveau système de rémunération (règles et grille) s'appuie sur deux principes : cohérence et pragmatisme.

- Une recherche de cohérence :
 - construction d'une grille fonctionnelle permettant de situer l'ensemble des emplois de la structure et introduisant la notion de niveau d'emploi;
 - définition des rémunérations par niveau pour réduire la dispersion (à emploi semblable d'un même niveau, rémunération semblable).

- Une approche pragmatique

Pour tenir compte de la réalité actuelle (et parfois d'importantes dispersions), il faut définir un processus de convergence et de cohérence compris par tous et pas trop onéreux.

Ainsi, en s'appuyant sur des critères génériques tels que la responsabilité, l'autonomie, la dimension relationnelle, la complexité ou l'expertise, on peut déterminer entre cinq et dix (maximum) niveaux pour classer l'ensemble des emplois de la structure publique.

Voici l'exemple d'une grille comprenant sept niveaux mise au point par un Établissement public national :

- les fonctions de catégorie C se répartissent sur les niveaux 7 et 6;
- la catégorie B (techniciens, agents de maîtrise, techniciens supérieurs) correspond aux niveaux 5 et 4;
- la catégorie A et A + (cadres et cadres supérieurs) se répartit entre les niveaux 4 et 1.

Voici un autre exemple, issu d'une collectivité territoriale, avec une grille composée de dix niveaux :

- le niveau le plus bas correspond aux tâches administratives ou de secrétariat basique, d'exécution de travaux, d'enregistrement de données...;
- le niveau le plus haut correspond à l'élaboration des politiques de la collectivité, à l'animation et la coordination du travail des directeurs, à une expertise de très haut niveau, ou à l'appartenance à l'équipe de direction générale.

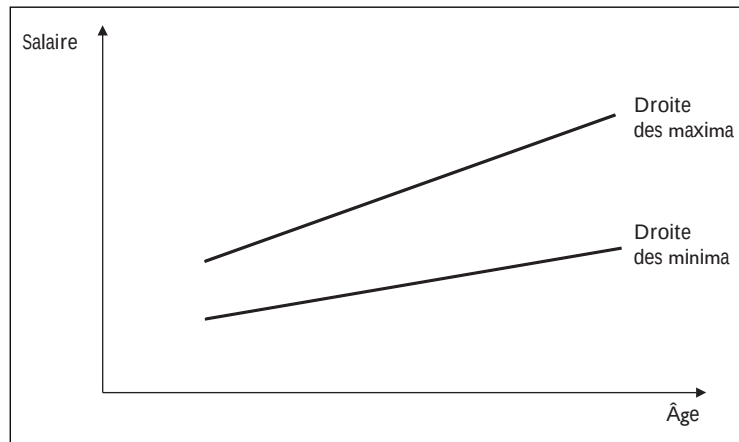
Cette grille fonctionnelle a été élaborée sur la base du type d'activités exercées (exécution, conception...) et des niveaux de responsabilité (encadrement ou non, gestion d'enveloppe budgétaire...).

Dans un second temps, pour chaque niveau d'emploi, est définie une bande de rémunération, comprise entre une droite des minima et des maxima. L'objectif est que les rémunérations soient cohérentes avec ces bandes. Le graphique ci-contre donne un aperçu du mode de détermination de ces bandes qui permettent de définir la fourchette de rémunération en fonction de l'âge.

La droite des minima doit servir de référence pour les embauches et la droite des maxima indique le maximum pour chaque niveau.

En principe, aucun agent ne doit avoir une rémunération inférieure à celle indiquée par la droite des minima. Dans la réalité, cette situation peut être plus ou moins fréquente et le principe des bandes conduit à prévoir un dispositif de rattrapage.

Pour un niveau d'emploi



Une fois le niveau de rémunération déterminé, il faut définir comment il va évoluer dans le temps. Sauf pour les salaires supérieurs à la droite des maxima, un espace est ouvert dans la bande et il convient de préciser quelles sont les règles de progression.

La proposition peut être de maintenir le principe d'une augmentation à l'ancienneté, reconnaissant implicitement que l'expérience professionnelle se traduit toujours par un accroissement de la contribution, du moins potentiellement. Le principe de l'accroissement de la rémunération avec l'âge est ainsi confirmé, mais il est d'abord garanti par un accroissement annuel minimum dont le montant varie en fonction du niveau d'emploi. Pour chaque niveau, ce montant est fixe quel que soit l'âge, ce qui signifie que les progressions relatives sont plus importantes quand on est jeune que vers la fin de carrière.

La rémunération ainsi construite permet donc de tenir compte des deux premiers étages mentionnés en introduction de ce chapitre :

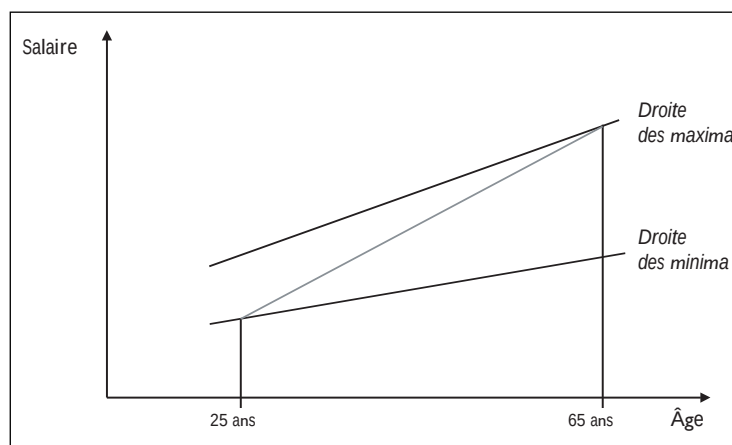
- le traitement de base qui représente le niveau de qualification ;
- la rémunération fonctionnelle qui dépend de l'importance de la fonction exercée.

Valoriser la performance

Il s'agit à présent de construire le troisième étage, celui de la rémunération modulable à titre individuel et collectif, qui dépend des résultats de l'individu et/ou du service.

Concernant **l'approche individuelle**, et poursuivant sur le modèle des bandes de rémunération, un autre principe peut être introduit pour définir l'évolution de carrière : un agent qui «travaille bien»⁴ peut avoir une progression de rémunération permettant de passer à l'âge de 25 ans d'un positionnement en bas de bande à un positionnement en haut de bande à 65 ans, comme le montre le graphique ci-après.

4. L'appréciation de la performance renvoie aux paragraphes précédents concernant la capacité de la collectivité à fixer des objectifs mesurables et accessibles à titre individuel, sur sa capacité à déployer un système d'évaluation le plus transparent possible.



Cette évolution «vers» le haut de bande est permise par la logique de reconnaissance de la manière de servir. Ainsi, selon les niveaux d'emploi, l'évolution de la rémunération résultera de l'effet ancienneté et de l'effet mérite dans des proportions différentes. C'est ainsi qu'interviennent les coefficients de modulation de primes.

Tout ceci doit être maîtrisé, aussi bien dans la conception, pour éviter des GVT (glissement, vieillesse, technicité) élevés, que dans la pratique au niveau des responsables de service qui auront à gérer les augmentations individuelles et annuelles. Cependant, la simplicité du dispositif permet à la fois lisibilité et transparence et de disposer d'outils de régulation facilement utilisables.

S'inspirer de l'intéressement du privé

Dans le privé, l'intéressement est une modalité facultative de mise en place de primes collectives par accord d'entreprise, pour une durée de trois ans. Ce dispositif complète la participation, obligatoire, qui permet de distribuer des sommes exonérées de charges sociales et défiscalisées, en fonction des résultats économiques de l'entreprise. Dans sa conception, l'intéressement doit :

- être collectif (il peut être défini au niveau d'une unité de travail) ;
- présenter un caractère aléatoire ;
- résulter d'un calcul lié aux résultats de l'entreprise ou du service. Il est défini en fonction de critères qui peuvent traduire le bon fonctionnement de l'organisation ou du service.

Le plus souvent, l'intéressement est versé annuellement ; il est toutefois possible de prévoir un rythme plus fréquent de versement (trimestriel par exemple).

Toute entreprise peut conclure un accord d'intéressement.

Au premier abord, il semble peu réaliste de calquer ce système d'intéressement pour les collectivités publiques, dans la mesure où les éléments économiques ne traduisent que faiblement la perfor-

mance du service public. Le législateur a d'ailleurs exclu l'administration de son champ d'application, mais non les entreprises publiques.

En revanche, s'en inspirer et l'adapter pour lier rémunération individuelle et performance collective constituerait une alternative (à la rémunération de la performance individuelle) très crédible. Et cela d'autant plus que l'intéressement est défini comme « aléatoire »⁵, ce qui le distinguerait fortement des primes liées au régime indemnitaire (primes calculées et versées une fois et progressivement acquises). D'ailleurs, dans le privé, les sommes versées au titre de l'intéressement ne peuvent se substituer à un élément de salaire, l'employeur devant fournir une fiche distincte du bulletin de paie présentant son montant et son mode de calcul.

Parler d'intéressement revient à évoquer deux éléments distincts : les primes « collectives », d'une part, et les dispositifs d'épargne ou de rémunération différée, d'autre part.

La notion de prime collective

On parle de prime collective lorsque les primes sont accordées à des groupes d'agents. Ces primes sont accordées si les objectifs collectifs et fixés par l'employeur sont atteints. Un tel système demande de fixer des indicateurs de résultats plus objectivables, voire même quantifiables, et de fixer des objectifs à des unités élémentaires de travail ou de projets.

Le calcul de la prime d'intéressement pour chaque agent dépend des modalités de calcul définies dans l'accord : en fonction des salaires, du temps de présence, uniformément réparti, ou en combinant les trois.

Ainsi, on peut imaginer un système bâti sur les principes énoncés ci-dessous (certaines collectivités ont déjà mis en place ce type d'approche, comme par exemple une ville et une communauté urbaine).

- Définition d'unités ou de centres de responsabilité dont le périmètre rend pertinent une approche par objectifs collectifs.
- Identification et actualisation régulière des objectifs collectifs à atteindre. Ces objectifs doivent être peu nombreux, quantifiables, fortement liés au projet de la collectivité publique. Ils doivent porter sur les enjeux de service public, les priorités de l'action publique à un moment donné. Ils sont évolutifs.
- Identification d'indicateurs mesurables d'atteinte des objectifs.
- Définition du processus de l'évaluation de l'atteinte des objectifs.
- Identification d'un niveau de prime attribuée à chaque agent de l'unité ou du centre de responsabilité ayant atteint ses objectifs.
- Définition des conditions de non obtention de la prime (clause de nullité, cas des agents absents...).
- Définition des conditions d'obtention d'une prime « modulée ».

Dans tous les cas, l'ensemble des principes de « bon fonctionnement » de ce système doit être synthétisé dans un document débattu et validé avec les organisations syndicales (de type « accord d'intéressement »).

5. Les primes d'intéressement peuvent être nulles ou fortement diminuées en cas de non atteinte des objectifs (clause de nullité).

Par cette approche, les collectivités publiques font évoluer et, en quelque sorte, finalisent les démarches de management lancées ces dernières années (contrat de direction, contrat d'objectifs, management par objectifs...). Comme les entreprises, elles « bouclent » ces démarches managériales par l'aspect rémunération, c'est-à-dire qu'elles intègrent la reconnaissance du travail effectué, elles valorisent le service rendu et la contribution individuelle et collective à l'atteinte des objectifs.

La notion de rémunération différée

Les entreprises qui ont mis en place des systèmes d'intéressement laissent à leurs salariés le choix de toucher leurs primes tout de suite ou de les placer sur des plans d'épargne d'entreprises (PEE). Ces plans d'épargne présentent des avantages fiscaux et sociaux pour les entreprises et les salariés. Les entreprises peuvent les abonder et ainsi les rendre plus attractifs pour leurs salariés.

On sait que la loi Fillon portant réforme des retraites permet de créer pour les agents des fonctions publiques un régime additionnel obligatoire de retraite, assis sur les éléments de rémunération non pris en compte actuellement (primes et indemnités dans la limite de 20 % du traitement indiciaire) et destinés à élargir l'assiette permettant d'obtenir des droits à la retraite (article 76).

Partant des possibilités ouvertes entre autres par la loi Fillon, on peut imaginer (mais cela reste pour l'instant une réflexion prospective) que l'État et les collectivités puissent proposer à leurs agents un dispositif d'intéressement, avec abondement si l'agent laisse les sommes perçues sur un compte d'épargne pendant une durée, qui permettrait d'assurer un complément de retraite par capitalisation, plus efficace que l'actuelle Préfon⁶.

Tout cela ne peut se faire sans un cadre législatif (à inventer) et la rationalité économique d'un tel dispositif reste même à construire. Pour un agent d'une collectivité territoriale ou d'une administration, l'attractivité d'un tel système est facile à démontrer : il peut être intéressant d'épargner en vue de s'assurer un complément de retraite, si l'on est incité, par un abondement approprié, à laisser sa prime d'intéressement sur un plan d'épargne *ad hoc*, analogue aux plans d'épargne pour la retraite collectifs (PERC) nouvellement créés.

Pour l'employeur public, en revanche, la situation est moins claire. Il s'agit de savoir dans quelles conditions l'investissement financier, représenté par le versement de la prime et de son abondement, serait rentabilisé. En effet, le taux de « charges sociales » payé par l'employeur public est relativement faible, son exonération ne constitue pas, comme dans les entreprises, une valeur ajoutée décisive. Certes, le retour de cet investissement peut se traduire par un surcroît d'effort dans le travail et de productivité des agents que peut provoquer un tel système d'intéressement collectif.

Par ailleurs, le seul support aujourd'hui existant en matière de gestion individuelle et différée est le **compte épargne temps**, mis en place au moment de l'ARTT.

6. Fondée en 1964 par les fédérations de fonctionnaires CFTC, CFDT, CGC, CGT-FO, ainsi que l'UGCSFP, la Caisse nationale de Prévoyance de la Fonction publique, plus communément appelée Préfon, est une association, soumise à la loi de 1901. Elle représente, dirige et assure le développement de Préfon-Retraite, régime de retraite facultatif ouvert aux fonctionnaires et anciens fonctionnaires.

On peut imaginer, en effet, de mettre en place une nouvelle forme de compte épargne temps qui soit, en fait, un *compte investissement temps* sur lequel l'agent pourrait placer :

- le paiement de jours RTT et des congés non pris chaque année, dans l'intérêt du service, et non récupérés l'année suivante. Ces jours sont effectivement payés mais les sommes correspondantes sont obligatoirement épargnées ;
- le montant, éventuellement abondé par la collectivité, de la prime d'intéressement versée lorsque les objectifs fixés à l'équipe dont fait partie l'agent ont été atteints.

Un tel *compte investissement temps* serait individuel. Les conditions de « portage » de ce compte, lorsque l'individu change d'employeur, restent à définir et semblent délicates à mettre en place, même si elles traduisent de manière très concrète la volonté de rapprochement entre fonctions publiques. Au bout d'un certain temps, ou à partir d'un certain âge, l'agent pourrait solder ce compte, soit en argent, avec une sortie en capital ou en rente, soit en temps, il pourrait dans ce cas partir en retraite plus tôt. L'employeur pourrait définir par ailleurs les conditions dans lesquelles un agent pourrait être autorisé à solder son compte pour financer un projet personnel compatible avec la qualité d'agent public et sa position d'activité.

Conduire le dialogue sur les rémunérations

Dialogue social

Traditionnellement, les organisations syndicales sont attachées à la négociation d'augmentations générales, dans le cadre des branches professionnelles, comme au sein de la fonction publique (valeur du point). Elles ont souvent eu une attitude méfiante vis-à-vis des augmentations individuelles, perçues comme des instruments de division. Il faut reconnaître que la réalité leur a parfois donné raison avec la mise en place de systèmes d'évaluation très aléatoires.

Comme le souligne Stéphane LARDY⁷, les organisations syndicales ont une conception de la rémunération développée autour du salaire « externalisé » (« le salaire doit permettre aux salariés de répondre aux exigences minimales de la vie en société, d'assurer une promotion professionnelle de l'individu, de développer une logique de transformation des rapports sociaux ») et les employeurs ont une conception du salaire « internalisé » (« le salaire est une rétribution monétaire en échange d'un travail fourni, son montant est fixé au regard de paramètres inhérents au marché local, il symbolise le pouvoir hiérarchique de l'employeur »). Cette conception s'est renforcée ces dernières années avec le développement de l'individualisation salariale. Ainsi pour S. LARDY, le salaire de garantie, le salaire de qualification sont « les instruments d'une stratégie qui vise à dissocier l'allocation de la rétribution attribuée par l'entreprise ».

Mais la pratique, en entreprise notamment, a permis de sortir de cette ambivalence. Les organisations syndicales, pour répondre aux

7. « Les Syndicats français face aux nouvelles formes de rémunération », Collection « logiques sociales » L'Harmattan, nov. 2000.

aspirations des salariés, pour développer – maintenir – le dispositif de négociation sociale et, aussi, pour assurer le maintien de certains avantages, se sont emparées de ces sujets avec des positionnements variés, d'une organisation syndicale à l'autre, d'une entreprise à l'autre. À chaque fois qu'elles ont souhaité participer à ces négociations, elles ont mis en place des systèmes de régulation au niveau local, combinant approche doctrinale et approche pragmatique.

Ce sujet n'est donc plus un sujet tabou, ni un sujet sur lequel l'affrontement est certain.

On peut même penser qu'un diagnostic de la situation actuelle des rémunérations, mettant en évidence des inégalités flagrantes, permettrait d'enclencher ce chantier sur des bases consensuelles.

Cependant, les évolutions des systèmes de rémunération (vers une plus grande individualisation), comme la mise en place de systèmes de classification (grille fonctionnelle), sont rarement des thèmes proposés au dialogue social par les syndicats. Concernant la fonction publique, le passage d'une logique de grade à une logique de fonctions est peu aisé pour les organisations syndicales qui ont bâti leurs organisations (et leurs combats) sur ce découpage. C'est d'ailleurs pourquoi une approche combinant logique de fonctions (grille fonctionnelle des emplois) et logique de primes indiciaires (avec coefficient modulateur) est préférable.

Comme cela a été vu dans les paragraphes précédents, il s'agit avant tout d'un sujet managérial (comment mieux rétribuer la performance individuelle et collective?) et donc en ce sens porté par les équipes de direction. L'association des organisations syndicales au débat collectif et aux choix individuels est indispensable⁸ (dans le cadre des CTP et CAP⁹ ou de toute autre forme de régulation sociale appropriée). Entrer avec elles dans un processus de négociation est plus aléatoire, tout dépend de la culture locale en matière de dialogue social (un peu à l'image de ce qui s'est passé lors des discussions sur l'ARTT). Quoiqu'il en soit, il est un sujet sur lequel les organisations syndicales seront, et à juste titre, très vigilantes, c'est le système d'évaluation mis en place pour permettre une individualisation. Elles seront certainement en attente d'une communication régulière et argumentée sur ces évaluations et sur leurs impacts en termes de rémunération individuelle.

8. À ce propos, le ministère de la Fonction publique avait lancé une enquête en 2002 sur la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes. Les conclusions de ce rapport mettaient en évidence la nécessité d'améliorer la transparence et le dialogue social sur les sujets de rémunération : extension des compétences des CTP à la connaissance de la politique de rémunération, intégration dans les bilans sociaux annuels des bilans des politiques de rémunération...

9. CTP : Comité technique paritaire, CAP : Commission administrative paritaire.

Dialogue avec les personnels (cadres et agents)

Enjeu majeur du management public, la recherche de la performance et sa traduction en matière de rémunération doit faire l'objet d'un dialogue très développé au sein de l'organisation publique. Trois dimensions doivent être approfondies.

- D'abord, comme cela a été rappelé dans la partie précédente, il est impératif de faire précéder cette réflexion d'un partage des diagnostics mettant en évidence les inégalités de traitement liés au système de rémunération actuel¹⁰. Proposer une réforme de la rémunération uniquement pour mettre en application des textes législatifs ou la LOLF serait bien peu motivant pour les person-

10. Les diagnostics existent, notamment au sein de l'État, mais ils restent à partager et à en tirer les conclusions... Parmi les diagnostics récents et publics qui évoquent peu ou prou ces questions, l'on peut citer :

- les rapports du Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services publics : « La Gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes », avril 2004 ; « Conclusions sur les aides à la mobilité des agents de l'État dans l'intérêt du service, 2003 ;
- le rapport de M. SILICANI de février 2004 : « La Rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement » ;
- le rapport de M. de SILGUY (Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques) : « Moderniser l'État : l'encadrement supérieur », décembre 2003 ;
- le rapport public 2003 du Conseil d'État : « Perspectives pour la fonction publique ».

11. C'est notamment l'ambition affichée, et progressivement mise en place dans les ministères, du décret N° 2002-682 du 29 avril 2002 qui réforme la procédure de notation (qui datait de 1959), et dont l'entrée en vigueur date du 1^{er} janvier 2004.

12. Cf. deux articles de Valérie GEORGEAULT, pour la revue *Diriger*. « Le nouveau régime indemnitaire : un outil pour moderniser la gestion des ressources humaines ? », novembre 2003. « De l'évaluation des fonctionnaires à la rémunération individuelle au mérite », janvier 2004.

nels, cadres comme agents. Partir d'un diagnostic partagé, et d'objectifs clairs, est pour ce chantier, comme pour tout chantier de réforme, une condition de succès évidente. Les objectifs de la réforme devront également préciser les marges de manœuvre financières dans lesquelles elle doit s'inscrire, de manière à ne pas faire naître de faux espoirs.

- Élaborer la grille fonctionnelle avec les managers. D'expérience, c'est le point sur lequel il faut déployer le plus d'énergie pour convaincre les encadrants. Si chaque manager, dans une logique verticale et hiérarchique, conçoit aisément une grille des emplois au sein de sa propre direction, ou de son service, la définition de celle-ci devient plus contestée quand il s'agit de se comparer aux autres collectivités, ministères ou directions (et ainsi de classer dans un même niveau d'emploi, un cadre de l'action sociale, un cadre des services techniques, ou un cadre de l'action culturelle...). Les critères classants traditionnellement utilisés (responsabilité, autonomie, aptitude relationnelle...) doivent pouvoir se traduire en actes concrets de management pour devenir objectivables. La première grille fonctionnelle est généralement élaborée par la direction avec la DRH, avant d'être débattue en direction générale – pour lui donner une cohérence globale – et dans chaque direction pour une validation définitive.
- Construire un dispositif d'évaluation transparent et professionnel¹¹. Les démarches d'évaluation ne sont pas des démarches nouvelles dans l'administration et tout (ou presque) a été dit sur les qualités d'un bon dispositif d'évaluation¹² : objectifs quantifiables et précisés pour chaque agent, indicateurs mesurables, entretiens d'évaluation conduits par le niveau hiérarchique N + 1, entretiens de dialogue avec sa hiérarchie... L'individualisation des rémunérations va accentuer la tendance déjà existante de formalisation des objectifs et des indicateurs. En revanche, l'enjeu de l'évaluation (son impact sur la rémunération) est nouveau. La qualité des entretiens d'évaluation devient un critère de fiabilité de l'ensemble du dispositif de valorisation de la performance. Les démarches de formation des cadres à l'entretien annuel d'évaluation devront se développer, non plus uniquement pour savoir « renseigner les rubriques », mais aussi pour appréhender et gérer les situations de conflits, apprécier le potentiel de développement des compétences des agents, définir les rôles de chacun dans l'atteinte des objectifs collectifs...

CONCLUSION

À l'interrogation portée en titre de cet ouvrage, il convient sans doute d'apporter une réponse partagée : la rémunération au mérite est à la fois une mode et une nécessité.

De l'eau passera sous les ponts et de nombreux obstacles devront être levés avant que les fonctionnaires – et particulièrement ceux de l'État – soient rémunérés selon leur mérite. Le terme de mérite est trop peu précis et pas assez opérationnel, comme le terme de performance, on l'a vu, qui doit faire l'objet d'un travail complexe d'élaboration et de « traduction ». Mais, il faut bien le constater, l'idée de rémunération au mérite a fait son chemin et semble s'imposer. Cette acceptation est révélatrice d'un changement en profondeur de logique qui répond à une demande de l'opinion, *i.e.* des usagers, mais aussi des fonctionnaires eux-mêmes. Passer d'une forme de rémunération définie selon ce que l'on *est*, selon l'appartenance statutaire à un corps – avec ce que cela implique comme conditions d'entrée et de carrière –, à une rémunération liée à ce que l'on *fait* devient aujourd'hui envisageable. Il semble possible de rémunérer autre chose que ce que quelqu'un est, en fonction des connaissances acquises au moment où il a passé un concours. « Il devrait y avoir des lois pour protéger les connaissances acquises » disait un personnage de Paul CLAUDEL dans *Le Soulier de satin*. Ce socle, cette manière de voir bien française (le culte du diplôme en est une autre traduction), n'est plus de mise aujourd'hui. Parler si aisément de rémunération au mérite traduit cette évolution des mentalités.

Ce changement est fondamental. Ainsi, à partir du moment où il paraît normal d'évaluer ce qui est fait, l'on peut légitimement chercher s'il est possible de faire mieux, d'une manière plus économique, plus efficace, plus efficiente, bref introduire et oser la comparaison et finalement accepter la « concurrence ». Entre différentes manières de faire pour un résultat donné, entre différentes formes d'organisation, entre des collectifs de travail... entre des individus. La LOLF, dans ce cas, sert de cadre de référence en même temps qu'elle induit une telle évolution.

Pour autant, il convient de ne pas se tromper de réponse. Aller trop loin dans la rémunération au mérite risque, via une vision « mécaniste » (nourrie d'objectifs et d'indicateurs quantitatifs), d'introduire un « management par la rémunération » qui serait un leurre. C'est la qualité du management, des hommes et des équipes, qui fait la performance et qui permet de transmettre le sens de l'action publique. Le risque de voir un jour le management par la rémunération se substituer à la qualité du management est minime mais il existe. Il ne faut

pas perdre de vue ce sur quoi la nécessaire amélioration de la performance publique doit porter : les modes de management. C'est à ce niveau que les progrès sont les plus essentiels, mais aussi les plus attendus. Il s'agit aujourd'hui avant tout de faire évoluer la culture managériale, y compris la culture de gestion, et de développer les compétences managériales de l'encadrement.

Enfin et surtout, et les vrais enjeux se situent là, il convient de s'assurer que l'on aura toujours une fonction publique de qualité, bien formée, constituant un gisement de compétence et de dévouement à la « chose publique » et à l'intérêt général.

L'alternative au système de rémunération des fonctionnaires, régi par les règles de gestion des corps, semble donc se trouver dans une adaptation *raisonnée* des systèmes de rémunération du privé. En l'occurrence, si les modèles dominants proviennent du monde anglo-saxon, s'ils sont promus et diffusés par les entreprises internationales et par les grands cabinets de conseil, c'est oublier que d'autres modèles sont concevables.

Il est utile de citer l'exemple des grandes entreprises japonaises qui fonctionnent sur un mode particulier de rémunération et de construction des compétences, dit système « *nenko* », dans lequel l'ancienneté joue un rôle important. Ce système repose sur une réelle articulation entre, d'une part, la stabilité de l'emploi (on parle de l'emploi à vie) et l'évolution de la rémunération liée à l'ancienneté et, d'autre part, une gestion des progressions professionnelles. Celle-ci, basée sur un haut niveau de formation au départ et sur une évaluation permanente des performances réalisées, relève de la responsabilité du management dont c'est une des tâches prioritaires.

De cette observation, nous voulons tirer deux leçons :

- la stabilité de l'emploi et la performance ne sont pas nécessairement antinomiques ;
- la construction et la transmission des compétences sont au cœur de la fonction managériale.

On le voit, le développement de la rémunération au mérite conduit à donner la part belle aux finalités opérationnelles : être performant pour faire quoi, en vue de bien remplir quelles missions ? Le défi de demain, pour le statut mais aussi et surtout pour les modes de management et la culture de la fonction publique, est donc de rendre possibles de telles innovations, d'inventer et de mettre en place de nouveaux modes de gestion des ressources humaines. Ces modes devant répondre aux besoins d'organisations (i.e. d'administrations) qui disposeront de plus d'autonomie et devront faire face à des exigences croissantes en termes de qualité de service, de maîtrise des dépenses, d'atteinte d'objectifs...

Pour y arriver, l'innovation nécessaire ne se situe pas où l'on pourrait le croire : la culture administrative et les modes de management doivent évoluer plus que le statut lui-même.

En effet, asseoir une partie de la rémunération complémentaire des fonctionnaires d'État ou territoriaux sur le mérite est juridiquement,

conceptuellement et techniquement possible... et ce d'ailleurs depuis longtemps. Pour autant, ce n'est pas la « rémunération au mérite » qui apportera la réponse aux défis que doivent relever les services publics dans les années à venir. Et ce pour trois raisons.

- Le champ des possibles est vaste (s'agit-il d'une rémunération individuelle et/ou collective, d'une rémunération immédiate et/ou différée... ?) et complexe (par qui commencer sur les plusieurs millions de personnes potentiellement concernées ?).
- Ensuite, sa mise en œuvre suppose une réelle évolution des modes de fonctionnement et de management ainsi que la construction de dispositifs idoines, en particulier pour fixer et suivre des objectifs collectifs et individuels.
- Enfin, et surtout, le vrai débat se situe probablement ailleurs. La rémunération au mérite n'est qu'un élément de réponse parmi d'autres et surtout pas le premier. Comment, en effet, redonner du sens et de la lisibilité à l'action des services publics, action parfois insuffisamment efficace ou performante, action en partie décriée et surtout en profonde mutation ? Comment, aussi, remobiliser et remotiver les personnels ? Comment les rendre plus autonomes et plus réactifs, plus aptes à travailler et produire, dans un environnement de plus en plus mouvant et complexe ?

De ce fait, la rémunération au mérite relèverait en partie d'un effet de mode. Pourtant développer, reconnaître et rétribuer la performance devient une vraie nécessité.

Salaire au mérite, gestion par la performance, part variable, objectifs individuels, primes, productivité, intéressement... autant de termes qui ont fait couler beaucoup d'encre ces derniers mois auxquels il convient d'ajouter la récente publication de deux rapports phares : « *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement* » et « *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes* » ; ou encore l'annonce faite en juin 2004 par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sur l'octroi d'une « prime collective de performance [...], afin de récompenser tous les membres d'une unité de travail ayant obtenu d'excellents résultats [...] ».

Faut-il donc les rémunérer de manière plus individualisée, avec une part variable, pour que les agents de l'État ou des Collectivités territoriales soient plus motivés, plus performants, plus efficaces ? Cela signifie-t-il qu'ils ne le sont pas assez ? Ou bien que la reconnaissance passe nécessairement par une rétribution *sonnante et trébuchante* ? Et si les vraies questions étaient ailleurs ? S'il fallait plutôt que la Fonction Publique substitue à la culture de la procédure administrative une culture de l'objectif et du résultat ? Ou bien encore qu'elle apprenne à attirer et fidéliser les talents... ?

Dans cet ouvrage, Bernard Brunhes Consultants tire les leçons de son expérience et propose quelques pistes possibles en termes de méthode et d'outils. Quels sont les enseignements de la théorie et des pratiques du secteur privé depuis ces vingt dernières années ? Comment concilier rémunération et équité, productivité, performance ? Faut-il, et comment, introduire la rémunération au mérite dans la fonction publique ? Comment, surtout, mieux prendre en compte la compétence et valoriser la performance, établir une classification des emplois et mettre en place un dispositif de reconnaissance, d'appréciation et d'évaluation du personnel équitable, transparent et objectif ?

Telles sont les questions auxquelles ce numéro des Cahiers du Groupe Bernard Brunhes donne des premières réponses.

Directeur de la publication :
Bernard Brunhes

Coordination : Fanny Barbier

Groupe Bernard Brunhes Consultants
89, rue du Faubourg Saint-Antoine
75011 Paris

Téléphone : 33 (0)1 53 02 15 00
Télécopie : 33 (0)1 53 02 15 15

E-mail : bbc@brunhes.com
Site Internet : www.brunhes.com

Novembre 2004 • 8 €

ISSN 1289-3536