

« RETRIBUTION LIEE AUX PERFORMANCES : VERS UN NOUVEAU MANAGEMENT STRATEGIQUE DES RH DANS LE SECTEUR PUBLIC ? »

AUDREY EMILIE SOUFFLET, Doctorante en Sciences de Gestion – CERGAM
IMPGT – Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III

Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale
21 rue Gaston de Saporta. 13625 AIX EN PROVENCE Cedex 1

Tél : 04 42 17 44 19

Fax : 04 42 17 05 56

audrey.soufflet@etu.univ-cezanne.fr

Résumé

Au début des années 90, la rémunération liée aux performances (RLP) a été introduite dans la plupart des administrations centrales des pays de l'OCDE. Ces politiques visaient à impulser des changements organisationnels et culturels profonds dans le secteur public : gestion axée sur les résultats, accroissement de la motivation, mise en concurrence des agents publics, évaluation régulière des performances, alignement des objectifs individuels et organisationnels, etc.

Si de nombreuses études ont montré l'intérêt de la RLP pour l'organisation, elles ont néanmoins démontré que les incitations financières n'avaient eu qu'un impact limité, sinon néfaste, sur la motivation et les performances des agents publics concernés. En somme, le bilan demeure mitigé, faute de mesure consensuelle sur l'efficacité de ces systèmes.

Pour tenter de pallier les dysfonctionnements relatifs à la rémunération, nous proposons une réflexion critique sur le concept de rétribution, qui nous apparaît plus en adéquation avec les valeurs et la culture des organisations publiques.

La rétribution liée aux performances peut-elle constituer un nouveau mode de management stratégique des RH dans le secteur public ?

L'objet de cette communication est double : dans une première partie, nous présentons les enjeux de la RLP et son contexte d'implantation dans plusieurs pays de l'OCDE, en soulignant les disparités culturelles et managériales. Nous discutons, à cet effet, des impacts de la RLP sur la motivation et sur les performances.

Puis, dans une deuxième partie, après avoir défini et explicité le concept de rétribution dans le secteur public, nous nous efforçons de mettre en lumière les apports et les limites de la rétribution liée aux performances, les impacts potentiels sur la performance organisationnelle, et plus particulièrement sur la performance des ressources humaines.

MOTS-CLES : « Rétribution Liée aux Performances », « Rémunération et Performance », « Management Stratégique des RH », « Motivation ».

Abstract

In the early 90's, Pay for Performance (PFP) was introduced into most governments of the OECD countries. These policies were aimed at advancing profound organisational and cultural changes in the public sector: managing for results, increased public service motivation, competition between public officials, regular performance evaluations, alignment of individual and organisational objectives, etc.

While many studies demonstrated the benefits of PFP for the organisation, they nevertheless demonstrated that financial incentives had mixed, if not negative, results on the motivation and performance of public officials. The record remains mixed in the absence of agreement on how to measure the effectiveness of these systems.

In an attempt to remedy the dysfunctions related to remuneration, we propose a critical reflection on the concept of retribution, which seems more in line with the values and culture of public organizations.

- Can Pay for Performance constitute a new mode of strategic HR management within the public sector?

The interest of this paper is two-fold: in the first part, we present the issues related to PFP and the context of its implementation within several OECD countries, highlighting the cultural and managerial differences. For this purpose, we discuss the impact of PFP on motivation and performance. In the second part, after having defined and explained the concept of retribution in the public sector, we strive to highlight the contributions and limitations of performance-related compensation, the potential impacts on organizational performance, and more particularly, the performance of human resources management.

KEYWORDS: “Non-Monetary Reward Systems”, “Remuneration and Performance”, “Strategic HR Management”, “Motivation”.

INTRODUCTION

A la fin des années 80, la nécessité d'améliorer les performances dans l'Administration publique s'est en partie traduite par la conception de nouvelles variables d'action en matière de rémunération des hauts fonctionnaires et cadres de la fonction publique. Il s'agissait d'instaurer, aux postes stratégiques, une rétribution financière consécutive aux performances individuelles. Ainsi, au début des années 90, la rémunération liée aux performances (RLP) a été introduite, à des degrés divers, dans la plupart des administrations centrales des pays de l'OCDE.

Si les raisons qui ont motivé l'adoption de telles pratiques dans le secteur public sont initialement et éminemment politiques, des éléments fortement contextuels, voire conjoncturels, ont également concouru à son expérimentation.

En effet, les difficultés économiques et budgétaires des années 80 ont, semble-t-il, été l'élément déclencheur et porteur de changements organisationnels et culturels profonds dans le secteur public, notamment avec l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs de performance dans la budgétisation et la gestion des ressources humaines.

L'introduction de la RLP s'inscrivait de fait dans ces changements, en proposant une alternative aux augmentations automatiques de salaires liées à l'ancienneté, en rationalisant les coûts salariaux, et en reliant la rémunération à la performance, et plus précisément à l'évaluation des performances. Par ailleurs, la RLP constituait un moyen efficace de stimuler la motivation des agents publics, en « fournissant une récompense extrinsèque, sous la forme d'une rémunération, et une récompense intrinsèque par le biais de la reconnaissance de l'effort et de la réalisation », (OCDE, 2005). Enfin, et dans une moindre mesure, elle participait à la diffusion du New Public Management, ce qui explique une forte adhésion des pays anglo-saxons.

Aujourd'hui, si la RLP demeure une idée « attrayante », l'absence de mesure consensuelle sur l'efficacité de tels systèmes assombrit quelque peu le bilan. En effet, si les résultats de plusieurs études exploratoires, réalisées depuis le début des années 90 dans les pays de l'OCDE, ont montré l'intérêt de mettre en œuvre la RLP pour l'organisation, ils ont néanmoins démontré l'impact limité – sinon néfaste – des incitations financières sur la motivation et les performances des catégories de personnels concernées. En outre, aucune corrélation systématique entre la RLP, l'accroissement de la motivation et l'amélioration des

performances n'a pu être encore établie. En cause, l'évaluation des performances – et de fait la conception de la performance – qui s'avère être complexe et délicate dans le secteur public.

En effet, dans le secteur privé, la performance peut être définie comme la capacité d'une organisation à acquérir des ressources et à les utiliser de manière efficiente et efficace pour réaliser des objectifs de production, de rendement et de création de la valeur marchande. En revanche, dans le secteur public, la performance est bien plus difficile à définir, identifier, et évaluer. Elle doit prendre en compte de « multiples facteurs parfois contradictoires tels que la satisfaction de l'utilisateur, les droits des employés, des projets politiques, les principes d'égalité de traitement entre usagers. », (IGPDE, 2008). Comme le souligne Schick (OCDE, 2003d), « le concept de performance est simple mais trompeur. Simple, parce qu'il est facile d'en exprimer les idées et les objectifs principaux, trompeur, parce qu'il est difficile d'appliquer ces idées à l'administration ». Par conséquent, si la recherche de la performance dans l'Administration publique est à présent admise, institutionnalisée et légitime, la question de son évaluation et de sa rétribution (financière ou non) n'en demeure pas moins en suspens.

Le sujet de la rétribution s'installe de fait au cœur des nouveaux enjeux du secteur public. Le marqueur le plus visible est la centralité du thème dans les discours politiques et institutionnels, avec la volonté d'instaurer des systèmes de rétribution des performances pour l'ensemble des catégories de personnels de la Fonction publique.

Dans la littérature gestionnaire, plusieurs études ont été réalisées sur les politiques de rémunération liée aux performances, mais très peu de recherches ont été entreprises sur la notion de rétribution intrinsèque¹ ou non financière. Pourtant, quelques études mettent en lumière l'intérêt de réfléchir à de nouvelles formes de reconnaissances des performances, non financières, afin de limiter les risques liés à une trop forte mise en concurrence des agents publics et à une certaine forme de désengagement professionnel.

Dans cet esprit, l'objet de cette recherche théorique est de proposer une réflexion critique sur le concept de rétribution, qui nous apparaît plus en adéquation avec les valeurs et la culture des organisations publiques. Pour tenter d'apporter des éléments de réponse, cette communication s'articule autour de la question centrale :

¹ La notion de rétribution intrinsèque désigne au-delà de la rémunération, ce que le salarié apprécie dans son travail, en termes de perspectives de carrière, d'intérêt du travail et de statut social (Le Berre ; Sire et David, 1993, Peretti, 2006).

« La rétribution liée aux performances peut-elle constituer un nouveau mode de management stratégique des RH dans le secteur public ? »

L'objet de cette communication est double : dans une première partie, nous présentons les enjeux de la RLP et son contexte d'implantation dans plusieurs pays de l'OCDE, en soulignant les disparités culturelles et managériales. Nous discutons, à cet effet, des impacts de la RLP sur la motivation et sur les performances.

Puis, dans une deuxième partie, après avoir défini et explicité le concept de rétribution dans le secteur public, nous nous efforçons de mettre en lumière les apports et les limites de la rétribution liée aux performances, les impacts potentiels sur la performance organisationnelle, et plus particulièrement sur la performance des ressources humaines.

**ETAT DES LIEUX DES POLITIQUES DE
REMUNERATION LIEE AUX PERFORMANCES :
Etude comparative dans les administrations centrales des pays de l'OCDE**

1. Enjeux et contexte d'implantation de la RLP dans les pays de l'OCDE

Les raisons qui ont motivé l'adoption des systèmes de rémunération liées aux performances (RLP) dans l'administration publique, sont nombreuses et varient significativement d'un pays à l'autre, en fonction de la culture nationale et administrative. Cependant, l'hétérogénéité des situations n'exclut pas l'existence de caractéristiques communes, telles que le contexte d'émergence de ces dispositifs.

En effet, les difficultés économiques et budgétaires des années 80 ont, semble-t-il, été l'élément déclencheur et porteur de changements profonds. Empreinte à un déficit public important, un endettement élevé et une faible croissance, l'Administration publique a envisagé des mesures drastiques, fortement inspirées des pratiques du privé, afin de pallier les dysfonctionnements bureaucratiques dont elle souffrait. Il s'agissait notamment d'impulser des évolutions de culture organisationnelle en termes de gestion du budget et de gestion des ressources humaines. Cela s'est alors traduit par la rationalisation des coûts liés à l'emploi public, une gestion axée davantage sur les résultats, et l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance.

A ces éléments fortement contextuels et conjoncturels, s'ajoutent des motifs voire des impératifs politiques et stratégiques liés à la détérioration de l'image de la fonction publique, perçue « irresponsable, inefficace et surpayée »². S'il y a vingt ans, presque tous les fonctionnaires rattachés à l'administration centrale des pays de l'OCDE étaient rémunérés en fonction d'une échelle des salaires fondée sur l'ancienneté, la nécessité d'améliorer les performances du secteur public a donné lieu à la conception de nouvelles variables d'action en matière de gestion des rémunérations, plus enclines à l'individualisation et à la flexibilité des salaires. Dès lors, l'enjeu était de relier la rémunération à la performance, ou plus précisément à l'évaluation des performances.

Par ailleurs, il convient de noter que certains rapports nationaux font état de dispositifs de rémunération liée aux performances antérieurs aux années 80. Ainsi, au Japon, une « indemnité de diligence » avait été établie au début des années 50 ; En France, selon la première version de la législation relative au service public (1946), des primes individuelles ou de groupes pouvaient être attribuées aux fonctionnaires en cas de performances exceptionnelles ; Au Canada, un système d'augmentation des rémunérations avait été instauré en 1964, pour récompenser les performances de l'encadrement supérieur ; Enfin, aux Etats-Unis, la Loi sur la réforme de la fonction publique (1978) a permis la mise en œuvre d'un système de rémunération liée aux performances pour les cadres (Senior Executive Service).

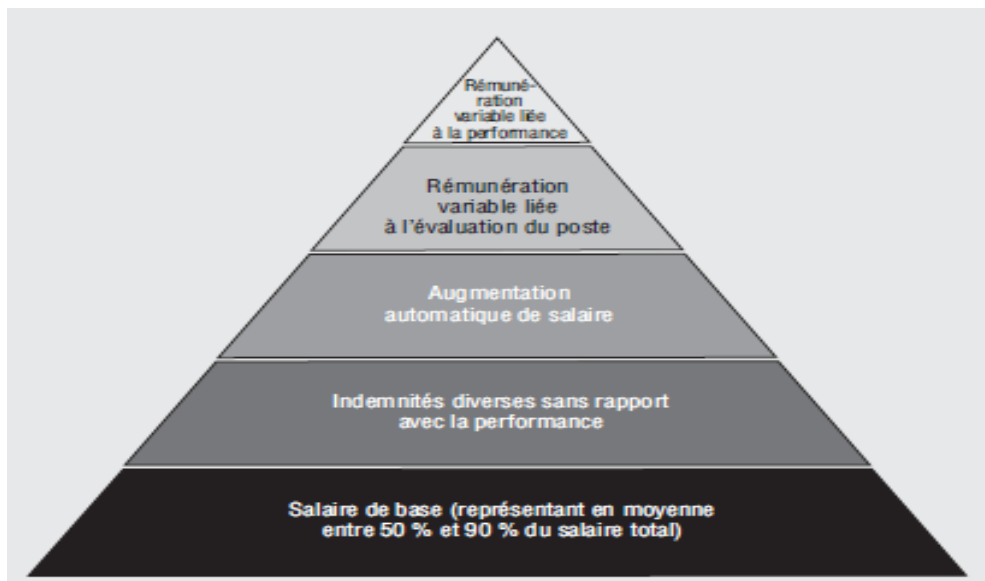
Il s'agissait, toutefois, d'augmentations automatiques liées davantage à l'ancienneté, et fréquemment octroyées sur une base collective, sans considération réelle des performances³. Ces dispositifs n'ont [eu] de points communs avec la RLP que leurs appellations... En effet, la RLP désigne la « rétribution dépendant des performances qui est allouée à des personnes et /ou à des groupes, soit sous la forme d'une augmentation permanente de leur traitement de base, soit en tant que prime »⁴. Elle exclut, de ce fait, les augmentations de rémunération automatiques par l'avancement et les promotions, ainsi que les augmentations de rémunération de salaire et indemnités dépourvues de lien avec les performances ou attachées à certains postes et certaines conditions de travail (comme le montre le schéma 1. ci-dessous).

² Rapport de l'OCDE, (2005), La rémunération liée aux performances dans l'administration », p.38.

³ Rapport de l'OCDE, (2005), La rémunération liée aux performances dans l'administration, p.31.

⁴ Perry J., Engbers T., Jun S., (2009), Back to the future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence", Public Administration Review, p.42.

Schéma 1. RLP et structure générale de la rémunération



(Source : Rapport de l'OCDE, (2005), *La rémunération liée aux performances dans l'Administration*, p.31.)

Le terme de RLP renvoie également à une pluralité de systèmes associant les incitations financières à la performance, et aux « ressources » mobilisées pour l'atteinte de cette performance, tels que les systèmes de rémunération basée sur les compétences, et dans une moindre mesure, les systèmes de rémunération au mérite.

Dans sa conception actuelle, la rémunération liée aux performances a été introduite par vagues successives, dans la plupart des pays de l'OCDE, au cours des trente dernières années, (comme le montre le tableau 1. ci-après).

Ainsi, à la fin des années 80, les Etats-Unis, l'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Royaume-Uni ont été les premiers à introduire la RLP, sous des formes diverses, au sein de leur administration centrale. La Finlande, l'Italie et l'Allemagne ont également participé à cette première vague d'introduction, mais à titre expérimental et dans quelques organisations, telles que les services postaux. Ce n'est qu'au début des années 90, que la Finlande et l'Italie assortis de l'Irlande adopteront la RLP de manière effective.

Plus récemment, à la fin des années 90 et au début des années 2000, l'Allemagne, la Suisse, la Corée et quelques pays d'Europe de l'Est (la Hongrie, la Pologne, la République Slovaque et la République Tchèque) ont adopté les systèmes de RLP. De même, en 2004, la France s'est lancée dans l'expérience de la RLP dans six ministères pilotes (les ministères des Finances, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Equipement, de l'Agriculture et de la Fonction publique).

**Tableau 1. Calendrier de la mise en place des politiques de RLP
dans une sélection de pays membres de l'OCDE**

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

(Source : Rapport de l'OCDE, (2005), *La rémunération liée aux performances dans l'Administration*, p.33.)

Le recensement de ces vagues d'introduction de RLP permet de mettre en lumière ou de conjecturer les facteurs de divergence et de convergence entre les pays qui l'ont expérimenté.

D'une part, nous pouvons observer que l'implantation de ces dispositifs présente de fortes divergences en fonction :

- De la culture administrative nationale (et du type d'administrations) :

La diffusion du NPM a semble-t-il favorisé ou permis l'adhésion plus forte et plus massive des pays à tradition anglo-saxonne ;

Par ailleurs, la notion de mérite apparaît plus pertinente dans les pays de culture anglo-saxonne que dans les pays de culture latine ou méditerranéenne, où elle s'apparente souvent dans les esprits à la récompense d'une certaine forme de servilité⁵. De ce fait, les systèmes de rémunération au mérite ont été fréquemment adoptés dans les pays nordiques.

- Du degré de centralisation ou de délégation de gestion du budget et des RH :

Celui-ci influencerait directement l'unité d'application et de diffusion de la RLP, ainsi que le mode de détermination des rémunérations.

Ainsi, les pays qui ont un fort degré de délégation, ont développé un fort lien entre évaluation des performances et rémunération. Ce qui explique qu'ils aient adopté la RLP à grande

⁵ Rapport de l'IGPDE, (2008), *Performance de la fonction ressources humaines : définitions et cadre d'analyse*, p.56.

échelle au sein de leur administration publique. Ils disposent d'un système de gestion des RH basé sur le poste, et attachent plus d'importance aux aspects de développement du personnel et à la motivation. C'est le cas de l'Australie, du Danemark, de la Finlande, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni, de la Suisse et de la Corée.

En revanche, les pays qui ont un degré de délégation moindre voire limité, n'ont développé qu'un faible lien entre évaluation des performances et rémunération. Ils ont d'abord introduit la RLP à une échelle plus restreinte (hauts fonctionnaires et cadres de l'administration), avant de l'étendre progressivement. Ils disposent d'un système de gestion des RH basé sur la carrière, et accordent plus d'importance aux incitations non financières, telles que les promotions. C'est le cas de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, de la Pologne.

Cependant, ces propos méritent d'être nuancés, dans la mesure où même dans les systèmes de gestion du budget décentralisés, le contrôle budgétaire est assuré au niveau central. Les marges de manœuvre des managers s'en trouvent donc relativement limitées à l'évaluation des performances et à l'allocation des ressources financières destinées à la RLP.

D'autre part, nous pouvons également observer que l'implantation de ces systèmes présente de fortes convergences en fonction :

- Des objectifs poursuivis avec la RLP :

Parmi les multiples objectifs de la RLP figure singulièrement l'objectif de « stimuler la motivation individuelle des agents publics, afin d'améliorer leurs performances », (IGPDE, 2008). Le lien entre motivation et RLP est, à la lecture des rapports nationaux et publications universitaires sur le sujet, devenu un « leitmotiv ». Le principal argument soutenu est qu'elle constituerait un facteur de motivation « fournissant une récompense extrinsèque, sous la forme d'une rémunération, et une récompense intrinsèque par le biais de la reconnaissance de l'effort et de la réalisation »⁶.

De surcroît, la relation entre motivation et performances, dans le cadre de la RLP, est largement surestimée, creusant ainsi le fossé entre l'annonce de la RLP et ses impacts réels.

Outre l'objectif de motivation des agents publics, l'adoption de la RLP recouvrerait également de nouveaux enjeux, tels que le maintien d'un certain niveau d'employabilité, d'attractivité, de fidélisation et de valorisation des éléments les plus compétents et performants, dans un contexte où l'emploi public n'est plus synonyme d'emploi à vie et où les

⁶ Rapport de l'OCDE, (2005), La rémunération liée aux performances dans l'administration », p.34.

rémunérations demeurent, en générale, encore inférieures à celles du secteur privé (selon les catégories de personnels concernés).

- Des tendances ou changements amorcés au terme des premières années d'expérimentations de la RLP :

Tout d'abord, les rapports nationaux révèlent une évolution au niveau de l'unité d'application, avec le passage d'une RLP individuelle à une RLP collective ou d'équipe. L'Australie étant le premier pays à avoir entrepris ce changement. Dans cet esprit, des primes collectives tendent à remplacer l'allocation d'augmentations au mérite.

De surcroît, les difficultés inhérentes à l'évaluation des performances ont conduit les pays ou les administrations à diversifier leurs critères d'évaluation. Ceux-ci ne reposeraient plus exclusivement sur l'atteinte des objectifs, mais incluraient désormais l'évaluation des compétences et des qualités relationnelles. L'évaluation s'orienterait ainsi davantage vers un dialogue avec l'encadrement.

Enfin, si la majorité des systèmes de RLP concernaient initialement les hauts fonctionnaires et cadres de l'administration publique. Aujourd'hui, les discours politiques et institutionnels émettent l'idée de les étendre progressivement à l'ensemble des catégories de personnels, comme en témoigne, en France, l'instauration de la PFR (Prime de Fonctions et de Résultats) en janvier 2011.

2. Un bilan globalement...contre-performant

Si la mise en œuvre effective de la RLP, au sein des pays de l'OCDE, présentent certaines disparités liées au contexte d'implantation, à la culture nationale et administrative, aux outils mobilisés et au niveau d'application retenu, les résultats observés sont relativement homogènes. En effet, l'évaluation des impacts réels de la RLP sur la motivation et sur les performances se sont avérés non significatifs voire négatifs, avec une incidence restreinte, sinon limitée, sur la motivation, et dans une certaine mesure, sur les performances individuelles⁷.

Ces résultats s'expliqueraient, dans le cadre de la RLP, par des relations négatives entre les incitations financières et les performances, et/ou entre les performances et la motivation. En d'autres termes, aucune corrélation systématique entre la RLP, l'accroissement de la motivation et les performances n'a pu être établie, à ce jour. En cause, le processus

⁷ Nous ne pouvons inclure ou exclure de ce constat la performance collective, qui n'a pu être encore évaluée, puisque que la RLP collective a été mise en place plus tardivement, et de manière éparse, selon les pays.

d'évaluation des performances, et de fait d'une certaine conception de la performance, qui se révèle être complexe, délicate, et « intrinsèquement difficile dans l'administration », (OCDE, 1993 ; OCDE, 1997). Or, « la probabilité de voir la RLP influencer de façon positive sur le personnel est fortement corrélée à la qualité du processus d'évaluation et, en particulier, à la qualité de l'identification des objectifs individuels et collectifs ainsi qu'à la mesure de la réalisation de ces objectifs, (OCDE, 2005) ».

L'évaluation des performances dans le secteur public suppose l'élaboration d'indicateurs objectifs et quantifiables, qui permettent de mesurer de manière optimale les performances. Elle requiert au préalable une conception claire, et partagée par les acteurs de l'organisation (évaluateurs et évalués), de ce que l'on entend par « performances ». S'agit-il d'une performance fondée exclusivement sur l'atteinte d'objectifs, et plus particulièrement d'objectifs quantitatifs ? S'agit-il d'une performance globale, incluant des variables relationnelles, et non pas seulement transactionnelles ? A cet effet, nous ne pouvons que constater que la performance n'est que rarement définie dans les rapports nationaux relatant l'expérimentation de la RLP. Ou, quand elle l'est, sa définition demeure vague et incomplète. Ainsi, la performance est « un concept polysémique, dont la définition et l'évaluation est plus aisée dans l'univers de la production de biens que dans celui de la production de services », (IGPDE, 2008).

Elle doit prendre en compte de « multiples facteurs parfois contradictoires tels que la satisfaction de l'utilisateur, les droits des employés, des projets politiques, les principes d'égalité de traitement entre usagers. », (IGPDE, 2008).

Dès lors, nous pouvons nous interroger sur les conditions de non plus d'implantation de la RLP, mais sur les conditions d'implémentation de ces dispositifs. L'évaluation des performances serait-elle délicate et complexe de par le contexte ou de par la notion de performance dans ce contexte ? Serait-elle difficile de par le manque d'expertise des évaluateurs, les résistances culturelles qu'elle pourrait susciter, les effets néfastes qu'elle pourrait induire dans la relation de travail, etc., ou de par le flou existant et persistant autour du référentiel de performance(s).

Quoiqu'il en soit, l'évaluation des performances, dans le cadre de la RLP, nécessite un dialogue entre les acteurs ainsi qu'une certaine transparence tout au long du processus. Ceci afin de maintenir et de préserver le sentiment d'équité, de justice organisationnelle, et de ne pas induire des effets pervers, tels qu'une détérioration du climat social, une perte de confiance envers les supérieurs hiérarchiques, un désengagement professionnel en lien avec une démobilité ou démission « intérieur » des agents publics.

Dans ce contexte, nous pouvons comprendre également les enjeux de la RLP sur la motivation. Si, rappelons-le, la RLP visait à stimuler ou accroître la motivation des agents, en « fournissant une récompense extrinsèque, sous la forme d'une rémunération, et une récompense intrinsèque par le biais de la reconnaissance de l'effort et de la réalisation », (OCDE, 2005). Il s'avère qu'elle ne constituerait pas un facteur de motivation significatif pour la majorité des agents publics interrogés. Ce constat n'est pas surprenant si l'on se réfère aux études réalisées sur la motivation dans le secteur public, et plus précisément, à la notion de motivation à l'égard du service public (en anglais, Public Service Motivation).

Dans leur modèle de PSM, Perry et Wise (1990), ont montré que les incitations financières n'avaient que peu d'effets sur la motivation (extrinsèque) des agents publics, qui éprouvent une forte motivation de service public (ou motivation intrinsèque), définie « une forme de motivation altruiste dirigée envers une communauté de personnes, un Etat ou encore une Nation » (Brewer et Selden, 1998).

L'introduction d'une récompense, diminuerait potentiellement l'intérêt pour les tâches imparties (Roussel, 1999), dans la mesure où « la créativité et l'intérêt intrinsèque diminuent si la tâche est accomplie pour l'argent », (Kohn, 1999). Cette compensation financière pourrait même introduire chez les agents publics une « pensée marchande », axée sur l'argent au détriment de la mission à effectuer.

Selon Emery (2003), il est nécessaire de réfléchir à de nouvelles formes de reconnaissance des réalisations du personnel, non financières, indispensables pour éviter la frustration et la démission, réelle ou « intérieure » des agents. Les expériences de la RLP, dans les pays de l'OCDE, abondent dans ce sens, et préconisent l'attribution de récompenses non financières, telles que les perspectives de carrière et de promotion ou l'intérêt du travail.

Ces recommandations mettent en exergue l'intérêt pour les managers et les décideurs publics de s'intéresser à la rétribution liée aux performances, et non pas exclusivement à la rémunération.

DE LA REMUNERATION A LA RETRIBUTION... DES PERFORMANCES DANS LE SECTEUR PUBLIC

1. Définition des concepts : Rétribuer, ce n'est pas ...seulement rémunérer !

La notion de rétribution a très fréquemment été assimilée à la notion de rémunération, si bien qu'aujourd'hui les termes recouvrent un sens similaire, et ne permettent plus de rendre compte de l'évolution de leurs composantes respectives⁸.

Dès lors, cette proximité de sens est susceptible d'introduire une certaine confusion dans la manifestation empirique de ces « concepts ». L'ambiguïté se justifie notamment par des éléments communs aux deux notions mobilisées, (*comme le montre le tableau 2. ci-après*).

Or, rétribuer, ce n'est pas seulement rémunérer. La rétribution désigne, en réalité, un contenu plus général et plus extensif que le vocable « rémunération ». Elle inclut, de fait, des compensations financières mais aussi des compensations immatérielles ou symboliques, telles que les conditions de travail, les avantages sociaux et l'intérêt des tâches à accomplir.

Tableau 2. Ambiguïté des termes « rétribution » et « rémunération »

Concept	Définition
Rétribution	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ce que reçoit le salarié de l'organisation en échange de ce qu'il lui apporte (sa contribution). 2. Numérateur du ratio d'équité.
Rétribution globale	Ensemble de ce que le salarié reçoit de l'organisation sous forme de rémunération fixe, de rémunération variable, d'avantages en nature, de rémunération différée et de rétribution intrinsèque ou symbolique.
Rétribution intrinsèque	Au-delà de la rémunération, désigne ce que le salarié apprécie dans son travail (opportunités de carrière, développement des compétences, intérêt du travail, climat social, environnement du travail, statut social, etc.).
Rémunération	Contrepartie du travail du salarié, déterminé dans le contrat de travail sous réserve des avantages résultant des accords collectifs, des usages de l'entreprise ou des engagements unilatéraux des employeurs. La rémunération comporte un salaire fixe des éléments variables, des éléments différés, des avantages monétaires et non monétaires, des éléments directs et indirects.
Rémunération globale	Ensemble des composantes fixes et variables, immédiates et différées, individuelles et collectives, monétaires et non monétaires perçues par le salariés pour son travail.

⁸ A titre d'exemple, la RLP est aussi bien employée, dans les discours politiques et institutionnels, pour désigner la rémunération liée aux performances que la rétribution liée aux performances, même si le vocable « rémunération » est préféré.

Rémunération variable	Elément de la rémunération dont le montant dépend du niveau de performance collective (intéressement, participation, prime collective) ou individuelle (bonus, prime d'objectif, prime exceptionnelle).
------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

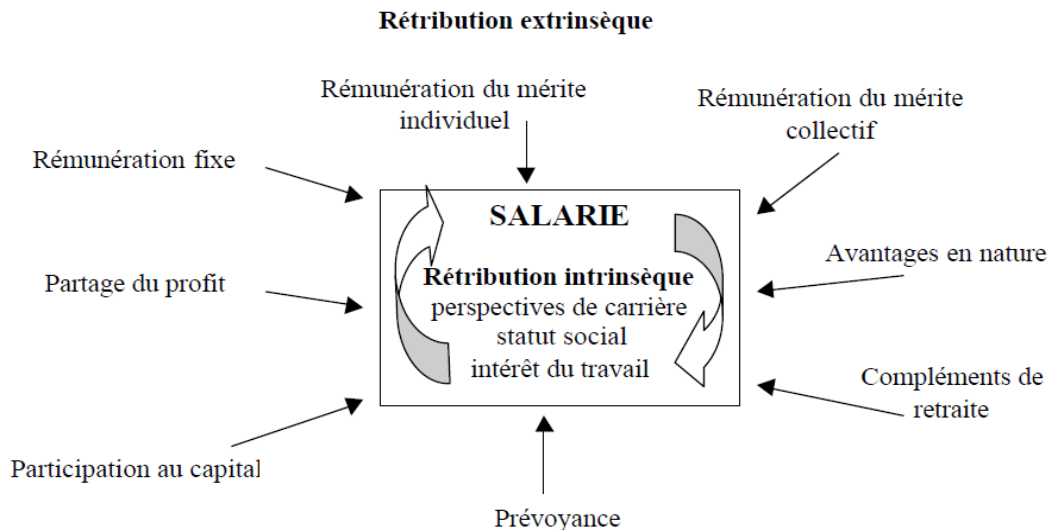
Source : Peretti J-M., (2006), *Dictionnaire des ressources humaines*, 4^e édition.

Dans la littérature gestionnaire, trois auteurs ont largement contribué à définir la notion de rétribution, en s'émancipant des conceptions juridique et économique.

Ainsi, selon Le Berre (1993), la rétribution inclut le salaire de base, la rémunération (tous les éléments évaluables économiquement en dehors du salaire de base), et la rémunération subjective. Cette dernière correspond à ce qui peut être considéré subjectivement par un individu comme une récompense : « le statut social, le pouvoir, la réalisation de soi, etc. ».

Cette notion de rétribution a été précisée et détaillée par Sire et David (1993), afin d'identifier des variables d'action. Il s'agit du concept de rétribution globale, qui comprend onze variables d'action, dont huit appartiennent à la rétribution extrinsèque et trois à la rétribution intrinsèque. « La rétribution extrinsèque est composée de variables indépendantes du contenu de l'activité » de l'employé, et « la rétribution intrinsèque est composée des éléments qui sont attachés au contenu même de l'emploi occupé », en l'occurrence les perspectives de carrière, le statut social (fonction occupée, image de l'organisation), et l'intérêt du travail (caractère enrichissant du travail), (comme le montre le schéma.2, ci-dessous).

Figure 2. Rétribution globale (Sire, 1993)



(Source : GOSSE B. et VERNIER E., (2010), Rétribution extrinsèque et risque financier de l'entreprise : proposition d'une typologie validée par le test Kappa de Cohen).

La somme de ces composantes intrinsèques et extrinsèques forme la rétribution globale, qui permet selon les auteurs d'atteindre les objectifs stratégiques de l'organisation.

En effet, la rétribution globale peut être perçue comme un système de résultats à deux niveaux : le résultat d'un processus d'évaluation de la performance et le résultat d'un processus de distribution des récompenses (financières ou non). Elle peut être également perçue dans la combinaison d'une double perspective : celle de l'employeur et celle de l'employé.

Ainsi, dans la perspective de l'employeur, la rétribution désignerait les salaires et les dépenses liées aux conditions de travail ; dans la perspective de l'employé, elle désignerait tout ce qu'il retire de sa situation de travail, tels que les salaires et les avantages subjectifs (prestige, style de management, degré d'autonomie, etc.).

D'un point de vue managérial, l'élaboration d'une politique de rétribution nécessite la prise en compte d'au moins quatre éléments contextuels :

- La nature de la rétribution :

S'agit-il d'une rétribution intrinsèque, extrinsèque, ou globale ? S'agit-il d'un processus de compensation standard ou contingent ? Le système est-il incitatif ou impératif ?

- L'objet de la rétribution :

Que voulons-nous rétribuer : des connaissances, des savoir-faire, des comportements ? S'agit-il d'une récompense basée sur les compétences (Le cas échéant, s'agit-il de compétences mobilisées ou mobilisables ? De compétences techniques ou relationnelles ?) ? S'agit-il d'une récompense liée au mérite ? Ou s'agit-il d'une récompense relative à l'atteinte de résultats excellents ?

Quelle unité d'application du système retenir : unité individuelle, unité d'équipe ou unité organisationnelle ? Quelles catégories de personnels admissibles ou visées ?

- Le contexte organisationnel :

Impliquant la culture nationale et administrative, le cadre réglementaire, les outils et processus managériaux développés pour piloter la performance et accompagner les RH, le degré de délégation du budget et des ressources humaines, etc.

- Le processus d'évaluation :

Quel sera le degré de formalisation du processus d'évaluation mis en place : informel, formalisé, analytique sans indicateurs de performance, analytique avec indicateurs de performance ? Quels acteurs prendront part à l'évaluation : les encadrants directs, les personnes évaluées, etc.

Toutefois, si ces éléments ne sont pas suffisants pour la mise en œuvre effective d'une politique de rétribution, ils constituent un terreau fertile et constructif pour engager un véritable dialogue social entre la direction et les représentants du personnel.

2. L'enjeu d'une rétribution liée aux performances dans le secteur public ?

D'après le cadre théorique exposé précédemment, la rétribution des performances présenterait un enjeu prometteur dans le secteur public, pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, la rétribution, et plus particulièrement la rétribution intrinsèque, apparaît en théorie plus viable et en adéquation avec les valeurs et la culture du secteur public, dans la mesure où elle comporte plusieurs variables d'action (perspectives de carrière, développement des compétences, statut social, intérêt au travail, etc.) en lien avec les aspirations professionnelles des agents publics et le contexte socio-organisationnel actuel. En effet, l'hybridation de l'environnement organisationnel et managérial, conduisent les organisations publiques à s'investir dans une quête frénétique de performance(s). Dans ces contextes, l'introduction d'outils et de pratiques du secteur privé, tels que la rémunération liée à la performance bouleversent la culture et les valeurs traditionnelles (l'égalité de traitement, la loyauté, la poursuite de l'intérêt général, etc.) des organisations publiques. Ces changements induisent de nouvelles tensions et de nouveaux paradoxes, chez les agents publics concernés, et sont susceptibles de générer des attitudes et des comportements singuliers, parfois même déviants...

Ce constat souligné et mis en exergue par de nombreuses recherches (Emery & Giauque, 2005 ; Crozet & Desmarais, 2005), nous amène à réfléchir et repenser le cadre du management de la performance, et tout particulièrement, du management stratégique des ressources humaines.

Les systèmes de rétribution des performances (et non de rémunération des performances) pourraient, en ce sens, constituer un levier de performance organisationnelle solide si ces derniers sont perçus comme viables par l'ensemble des acteurs concernés. Dès lors, la viabilité de ces systèmes ne repose pas ou plus seulement sur une évaluation formelle des performances, de ce que l'on souhaite rétribuer (compétences, mérite, responsabilité, etc.), sur l'élaboration d'objectifs plus efficaces, sur le dialogue avec l'encadrement, sur les notions de coopération et d'équité, mais elle reposerait désormais sur les notions de mutualité et de réciprocité dans la relation d'emploi. En d'autres termes, il s'agirait de concilier les intérêts

individuels et organisationnels, et de repenser la relation « contribution-rétribution » ou « don contre don » dans un cadre plus flexible et réflexible.

De surcroît, la rétribution (intrinsèque) des performances permettrait de pallier les dysfonctionnements, ou du moins, de limiter les effets pervers liés aux incitations financières sur la motivation extrinsèque, en privilégiant et préservant la motivation intrinsèque des agents publics. En outre, les ressources budgétaires allouées dans les administrations publiques ne sont, en règle générale, pas suffisamment incitatives pour pouvoir constituer un facteur de motivation significatif.

Par ailleurs, si la rigidité des cadres statutaires et l'hétérogénéité des situations contractuelles (variété des statuts, des modes de recrutement et de gestion des carrières, ainsi que des missions relatives aux administrations publiques) rendent l'instrumentation complexe et compliquée, et de ce fait, sont susceptibles de freiner sa mise en œuvre, les pratiques « rétributives » d'individualisation et de différenciation ne s'opposent guère à la liberté contractuelle dans la mesure où elles ne constituent pas une discrimination prohibée⁹.

Par conséquent et contrairement aux idées reçues, l'adoption d'une pratique de rétribution liée aux performances ne présenterait pas de contraintes réglementaires spécifiques dans le secteur public, mais une contrainte managériale en termes d'implémentation et d'opérationnalisation.

Enfin, la rétribution des performances pourrait constituer un outil stratégique de management, et plus particulièrement, de management des ressources humaines au sein du secteur public. Dès lors, cet outil devrait s'inscrire dans une relation d'emploi mutuelle, visant à concilier les intérêts individuels et organisationnels. Dans cet esprit, la rétribution pourrait permettre à l'organisation d'atteindre les performances visées en termes de :

- Résultats (avec la nécessité d'élaborer des objectifs individuels et collectifs clairs et atteignables ; de concevoir des indicateurs de contrôles pertinents et donc en lien avec les objectifs préalablement fixés) ;
- Compétences (individuelles ET collectives, avec la nécessité d'encourager les transferts de compétences ; d'encourager également la formation ; et de décloisonner les outils et pratiques RH, en incluant la rétribution intrinsèque dans un cadre plus

⁹ Parmi les discriminations prohibées figurent l'appartenance à un sexe, à une race, la situation de famille, les mœurs, les opinions politiques ou religieuses, etc. La rupture d'égalité obéit donc à une exigence de justification.

large de management des compétences, afin de maintenir et de préserver la mobilisation et l'engagement professionnel) ;

- Attitudes et comportements au travail (en valorisant notamment les qualités relationnelles, un sens aigu du service public, la mobilisation, l'engagement, l'implication, un esprit d'équipe et pragmatique, la prise d'initiative, etc.).

Dans cette logique de réciprocité, la rétribution pourrait permettre à l'individu et/ou collectif de travail d'être récompensé(s) et valorisé(s) pour les « bonnes » réalisations accomplies, dans une périodicité fixée et acceptée, de manière à encourager la responsabilisation des agents publics envers leur mission.... Cette rétribution s'inscrit dans un processus d'accompagnement et de personnalisation des ressources humaines, qui se matérialise par la reconnaissance des réalisations, des efforts, de l'implication, de la mobilisation, de l'engagement professionnel, de la coopération collective, ou de la réalisation personnelle pourrait permettre l'émergence d'une certaine viabilité dans les processus de performance organisationnelle.

La mise en œuvre de la rétribution des performances nécessite donc une démarche prospective, stratégique, et collective, afin d'optimiser les conditions de réussite de cet outil, et constituer un nouveau mode de management stratégique des ressources humaines dans le secteur public.

REFERENCE

- Buisson M-L, Saint-Onge S, « la rémunération au mérite dans le secteur public : bilan des connaissances et avenues de recherche », Colloque GRH, Vers une nouvelle gestion des ressources humaines publiques, Annecy, 26 et 27 mars 2010.
- Chanut V, Chavas H, « Eduquer à la GRH dans les organisations publiques : un processus tiré par la demande ou par les connaissances ? » in Politiques et management public (PMP), Avril 2009, vol. 26, n° 2/2008, p. 169 - 197.
- Crozet P, Desmarais C, (2005), « L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale : une position intenable ? », Actes du XVIe Congrès de l'AGRH, septembre, Paris Dauphine.
- Debski-Samier, N. (1991), « Appréciation des Performances et Rémunérations : Une Vision plus Globale », in Actes du 2e congrès de l'AGRH, Cergy-Pontoise, 153-160.
- Desmarais C., Jeannot G., Louvel S., Pernot J-M., Saglio J., Ughetto P., (2007) « Gestion des personnels publics: évolutions récentes et perspectives », Revue de l'IRES, Revue n°53, 2007/1.
- Donnadieu, G. (1997), Du Salaire à la Rétribution : Pour une Nouvelle Approche des Rémunérations, Paris, Éditions Liaisons, 3ème éd.
- Emery Y. et Giaucque D. (2003), Sens et paradoxes de l'emploi public au XXI ème siècle, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Emery Y. et Giaucque D. (2005), Paradoxes de la gestion publique, Editions L'Harmattan, Paris.
- Emery Y. et Gonin F, (2009), Gérer les ressources humaines. Des théories aux outils, un concept intégré par processus, compatible avec les normes de qualité, 3° édition, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Emery Y. et Martin N, (2008), « Quelle identité d'agent public aujourd'hui ? Représentations et valeurs au sein du service public suisse », Revue française d'administration publique, p.559-578.
- Emery Y. et Uebelhart B, « Performance related pay systems in the public service: strengths and weaknesses », Maastricht, 10-11 December 2001.
- Farnham D., « New public management, human resources management and job satisfaction in the UK public sector », La motivation au travail dans les services publics, Paris, L'Harmatta, p. 65-76.
- Giaucque D, Emery Y, (2008), Repenser la gestion publique, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Klarsfeld A, (2000), Décrire et comprendre une instrumentation de rémunération des compétences, Thèse de Doctorat.
- Marsden, David (2004), « The Role of Performance Related Pay in Renegotiating the "Effort Bargain": The Case of the British Public Service », Industrial and Labor Relations Review 57, n° 3, pp. 350-370.
- Mazouz B, (2008), « La nécessaire émergence du gestionnaire public », ouvrage collectif sous la direction de B. Mazouz, Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, Presses de l'Université du Québec.
- OCDE, (1997), La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public. Evaluation de ses effets, Editions de l'OCDE, Etudes hors-série n°15, Paris.
- OCDE (2005), La rémunération liée aux performances dans l'administration, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), Moderniser l'emploi public, Synthèses de l'OCDE.
- Pochard M, « Nouvelles perspectives sur la fonction publique » in Politiques et management public (PMP), Avril 2009, vol. 26, n° 2/2008. - p. 1-13.
- Pollitt C, Bouckaert G. (2004), « Public Management Reform: A Comparative Analysis », Oxford University Press, Royaume-Uni.

- Rondeaux G. (2005), « The evolution of the organizational identity of a Federal Public Service in a context of change », EGPA conference, Berne.
- Roussel P, (1996), Rémunération, motivation et satisfaction au travail, Editions Economica, Paris.
- Sire, B. (1993), (en collaboration avec P. DAVID), Gestion Stratégique des Rémunérations, Paris, Éditions Liaisons, Mai.