



L'intéressement collectif dans la Fonction publique

RAPPORT DE
MICHEL DIEFENBACHER
DÉPUTÉ DE LOT-ET-GARONNE
PARLEMENTAIRE EN MISSION

Mai 2009

Sommaire

Lettre de mission du Premier ministre	5
Introduction	7
Partie I : État des lieux	11
1/ Faute de base légale et en l'absence d'une réelle volonté politique, les initiatives sont restées rares et souvent éphémères dans la Fonction publique	11
A/ Les initiatives	12
B/ La performance et le service public	14
2/ Dans le secteur privé puis dans les entreprises publiques, l'intéressement a connu une expansion remarquable	14
A/ L'association capital-travail : une volonté de réformer le pacte social	14
B/ L'extension aux entreprises publiques et ÉPIC : une préoccupation non plus politique mais « managériale »	15
C/ Publiques ou privées, les entreprises disposent d'une mesure financière et comptable de leurs performances	17
3/ À l'étranger, quelques tentatives ont été menées pour introduire l'intéressement dans la Fonction publique	18
4/ Les enseignements tirés de ces expériences	20
A/ L'intéressement est un outil de management plus encore qu'un mécanisme de rémunération	20
B/ L'intéressement collectif ne se substitue pas aux formes classiques de rémunération	21
C/ En règle générale, les primes sont versées à tous les agents, quel que soit leur grade	22
D/ Les objectifs de l'intéressement doivent s'insérer strictement dans les objectifs généraux de l'organisation	23
E/ Initialement peu nombreux et mesurables, les critères ont tendance à se multiplier	25
F/ L'équilibre entre les deux variables : montant de la prime et nombre de bénéficiaires	26
G/ L'atteinte des objectifs et le calcul des primes : modèles binaires et modèles progressifs	27
H/ La nécessité d'un dialogue social approfondi	28
Partie II : Particularités et contraintes propres à la Fonction publique	31
1/ Les aspects juridiques	31
A/ Spécificités propres à chacune des trois fonctions publiques	31
B/ La voie réglementaire : avantages et inconvénients	33
C/ La voie législative : avantages et inconvénients	33
2/ Les aspects budgétaires	34
A/ Poids de la Fonction publique : salaires et effectifs	34
B/ Les enjeux de la réforme des administrations	36
C/ Financement de l'intéressement	38
3/ Les aspects culturels	38
A/ L'état d'esprit des fonctionnaires a considérablement évolué	38
B/ L'intéressement est conforme aux valeurs fondamentales de la Fonction publique	40
C/ Les gestionnaires sont favorables à sa mise en place sous certaines conditions	41
D/ Les organisations syndicales : des positions différentes, mais une prudence partagée	41
4/ La position du Gouvernement	42
Partie III : Les propositions	44
1/ Affirmer une ambition	44
2/ Ouvrir l'intéressement au plus grand nombre	45
A/ La situation particulière des cadres	45
B/ Les conditions d'accès au dispositif	45
3/ Faire des gestionnaires d'aujourd'hui les « managers » de demain	46
A/ Les décisions : à quel niveau ?	46
B/ Les mécanismes : quel contenu ?	47
4/ Recourir à un dialogue social à tous les niveaux	48
5/ Assurer un suivi constant, étroit et partenarial	50
Conclusion	52
Annexes	55

Extraits de la discussion du projet de loi créant le Statut général des fonctionnaires, en 1946 :

« Le Statut prévoit aussi l'extension des primes de rendement individuelles et collectives qui permettront de « proportionner » la rémunération du fonctionnaire ou d'un groupe donné de fonctionnaires à l'intensité et à l'efficacité de l'effort. »

Maurice THOREZ,
vice-président du Gouvernement,
secrétaire général du Parti communiste français.

Le Premier Ministre

Paris, le 19 DEC. 2008

1710 / 08 / SG

Monsieur le Député, *Cher ami,*

Le Gouvernement a engagé une profonde réforme de la fonction publique dont l'un des objectifs est de rénover les modes de gestion des ressources humaines.

En particulier, avec la généralisation de l'évaluation en cours dans la fonction publique de l'État depuis le décret du 17 septembre 2007, une nouvelle relation se met en place entre le collaborateur et l'encadrement, ce dernier s'attachant à définir des objectifs et à évaluer les résultats obtenus.

Cette nouvelle relation doit déboucher sur une meilleure reconnaissance des résultats et conduire à une nouvelle politique de rémunération mettant en œuvre une rémunération au mérite à la fois individuelle (primes, bonus) et collective (intéressement).

La rémunération au mérite individuel – qui passe par l'attribution de primes de résultats individuels – sera progressivement étendue à près de 200 000 fonctionnaires : secrétaires généraux de ministères, directeurs d'administration centrale, administrateurs civils et attachés d'administration centrale.

Parallèlement, le Gouvernement souhaite développer une rémunération au mérite collective, c'est-à-dire un mécanisme d'intéressement qui vienne récompenser l'effort accompli collectivement par un service, une équipe ou une administration, selon des périmètres et des critères à définir.

Je souhaiterais donc vous confier une mission sur le thème suivant : comment développer les mécanismes d'intéressement collectif chez les employeurs publics ?

*Monsieur Michel DIEFENBACHER
Député de Lot-et-Garonne
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP*

Je souhaite que vous puissiez à cette occasion procéder à des auditions associant les responsables des employeurs publics en France comme à l'étranger, mais aussi des employeurs privés en France. Par ailleurs, un soin particulier devra être porté à l'audition des organisations syndicales.

Cette étude doit répondre aux objectifs suivants :

- présenter les grandes masses financières des différentes composantes de la rémunération des fonctionnaires de l'État (traitement de base, primes) par catégorie ;

- dresser un état des lieux de l'existant à la fois dans les trois fonctions publiques en France, dans quelques fonctions publiques à l'étranger et dans les entreprises publiques et privées sur les thématiques suivantes :

- 1. les populations concernées par le mécanisme d'intéressement ;*
- 2. les critères de détermination de l'intéressement (objectifs retenus, critères de calcul, mode de calcul, ...);*
- 3. les modes de répartition de ces rémunérations (seuil de déclenchement, plafond, cible, pilotage global, ...) et de versement des sommes concernées ;*
- 4. les modalités de mise en œuvre de ce système.*

- formuler des recommandations sur ces quatre thématiques pour proposer des mécanismes d'intéressement possibles pour les trois fonctions publiques en fonction des activités exercées, en précisant les facteurs clés de succès dans la mise en œuvre.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L. O. 144 du code électoral, en mission auprès de Monsieur Eric WOERTH, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de Monsieur André SANTINI, Secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Vous bénéficierez du concours des services de ce ministère et de l'ensemble des administrations compétentes ; vous pourrez également solliciter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport à l'issue de votre mission qui prendra fin au plus tard dans six mois.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Deix tr

Fillon, f.l.

François FILLON

Introduction

Instauré par une ordonnance du 7 janvier 1959, l'intéressement des salariés présente trois caractéristiques majeures :

- il est facultatif ;
- il repose sur un accord entre l'employeur et les représentants du personnel ;
- il conduit à une rémunération complémentaire, variable et collective.

Voulu par le Général de Gaulle, l'intéressement s'inscrit dans la perspective d'une association du capital et du travail. Il exprime la volonté non seulement de rénover en profondeur les relations sociales dans l'entreprise, mais aussi et surtout de créer une véritable dynamique autour d'une ambition nationale partagée par tous les acteurs de l'économie.

Après un départ relativement lent, l'intéressement est aujourd'hui largement répandu dans les entreprises. En 2006, plus de 4 millions de salariés privés en bénéficient, soit le quart des salariés de ce secteur. 6,5 Md€ ont été distribués à ce titre. La prime moyenne s'établit à un peu plus de 1 500 € par bénéficiaire, soit l'équivalent d'un mois de salaire médian.

Il a fallu attendre plus de vingt-cinq ans pour qu'une ordonnance¹ puis une loi² étendent ce mécanisme aux entreprises publiques et établissements publics industriels et commerciaux (ÉPIC). Décidée par le gouvernement de M. Jacques Chirac, cette extension est mise en œuvre en décembre 1989 par celui de M. Michel Rocard. Dans ce domaine, l'alternance n'est pas discontinuité. L'intéressement collectif se développe alors très vite dans le secteur public, plus vite que dans le secteur privé. Au bout de 20 ans, il compte en 2008 plus de 720 000 bénéficiaires, soit près de 65 % du total des salariés des entreprises publiques et EPIC.

Parmi les grandes entreprises publiques, seule la SNCF reste à l'écart du dispositif, la CGT s'étant par deux fois opposée à l'accord qui avait été négocié, ce qui a conduit la direction de l'entreprise à mettre en œuvre une autre solution, celle du « dividende » salarial.

Reste la Fonction publique. Des initiatives, à la fois tardives et très ponctuelles, y ont été prises :

- dans la Fonction publique de l'État 2004, c'est à partir de 2002 que le ministère de l'Intérieur puis le ministère des Finances s'y sont engagés, à l'initiative de M. Nicolas Sarkozy lorsqu'il était titulaire de ces portefeuilles ;
- dans la Fonction publique territoriale, les initiatives ont été plus précoces : la commune d'Issy-les-Moulineaux et le Grand Lyon y ont recouru, en 1989 pour la première, en 1992 pour la seconde. Mais elles n'ont pas prospéré faute de base légale ;
- dans la Fonction publique hospitalière, une loi de 1991³ a permis aux hôpitaux d'instaurer des mesures d'intéressement. Mais, dans l'imprécision des textes, le juge administratif a estimé qu'elles ne pouvaient pas donner lieu au versement d'un avantage pécuniaire.

¹ Ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés.

² Loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

³ Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière.

Cette évolution montre clairement que jusqu'ici la volonté politique de généraliser l'intéressement à l'ensemble du secteur public a été pour le moins lacunaire. La question de l'association « capital-travail » s'y pose assurément dans des termes très différents du secteur privé. Et la dynamique que peut susciter la définition d'objectifs communs, la recherche d'une mobilisation des personnels et la rétribution collective d'efforts partagés n'ont pas été mesurées par les partenaires de la Fonction publique.

Les gestionnaires de l'administration ont toujours préféré le recours à des primes individuelles. Les syndicats de la Fonction publique n'ont jamais caché leur réticence à l'égard des systèmes de rémunération variable, fondés sur la notion de « productivité ». Et le ministère des Finances avait tout lieu de craindre qu'une nouvelle indemnité génère de nouvelles dépenses. Bref, en l'absence d'une « culture managériale » et d'une volonté politique partagée, toutes les conditions étaient réunies pour que la Fonction publique reste longtemps à l'écart de l'intéressement.

Pourquoi ce contexte est-il en train de changer ? Essentiellement pour trois raisons :

- parce que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et le Sénat en 2000 modifie radicalement les conditions de gestion de l'État, en y introduisant les notions de performance et de résultat ;
- parce que le poids du déficit et de l'endettement publics impose une remise en cause très profonde des règles et des comportements du « management » public ;
- parce que les esprits ont évolué, la justice sociale étant de plus en plus regardée comme devant conduire non pas à un strict égalitarisme mais au contraire à une prise en compte différenciée de la contribution de chacun à un effort collectif.

Dans le discours qu'il a prononcé le 19 septembre 2007 à l'IRA de Nantes, M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, se prononce clairement en ce sens, souhaitant une meilleure prise en compte « du mérite, de l'implication, de l'expérience, des résultats » dans les rémunérations publiques.

C'est dans cette perspective que le Gouvernement décide en 2007 de remplacer la notation, dans la Fonction publique de l'État, par un dispositif d'entretien professionnel. Cette expérimentation, qui concerne plus de 250 000 agents en 2008, devrait être étendue à la Fonction publique territoriale et prolongée dans la Fonction publique hospitalière une fois adopté le projet de loi sur la mobilité.

Cette même logique conduit aux accords salariaux de février 2008, signés avec le Gouvernement par quatre organisations syndicales (UNSA, CFDT, CFTC, CGC) et par la Fédération hospitalière de France (FHF). En prévoyant que l'évolution de la rémunération des agents ne procède pas seulement de la revalorisation du point d'indice, ces accords posent deux principes majeurs :

- une réduction du poids relatif des augmentations générales dans l'évolution de rémunération des fonctionnaires (le point d'indice) ;

- la variation d'une partie de la rémunération en fonction de la performance des agents (primes individuelles) et des services (intéressement collectif).

La rémunération au mérite individuelle est aujourd'hui lancée. Elle s'applique aux directeurs d'administration centrale et aux secrétaires généraux des ministères. Sous la forme d'une prime de fonctions et de résultats, elle concerne les attachés et a vocation à s'étendre aux administrateurs civils dès 2010 ainsi qu'aux corps de catégorie B de la filière administrative et aux emplois fonctionnels d'encadrement supérieur.

Le Gouvernement souhaite à présent développer une rémunération au mérite collective, qui vienne récompenser l'atteinte d'objectifs chiffrés de performance annuellement fixés aux structures administratives.

L'objet du présent rapport est d'identifier les conditions nécessaires à cette réforme dans les trois versants de la Fonction publique (Fonction publique de l'État, Fonction publique territoriale, Fonction publique hospitalière).

Il s'efforce de répondre aux demandes présentées par le Premier ministre et de préciser :

- les masses financières de la rémunération des fonctionnaires ;
- l'état des lieux dans la Fonction publique, dans les entreprises publiques et privées et dans quelques fonctions publiques étrangères ;
- les mesures qui permettraient d'instaurer et de développer l'intéressement dans les trois fonctions publiques, en tenant compte de leurs particularités.

Cette mission a été menée avec l'appui de l'Inspection générale des Finances, du Contrôle général économique et financier et de quatre directions d'administration centrale: direction du Budget et direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique), direction générale des Collectivités locales (ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales), direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins (ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports). Je souhaite les remercier vivement de leur collaboration.

Au cours des derniers mois, plus de soixante personnalités ont été auditionnées (cf. annexe). Je me suis efforcé de recueillir l'avis de toutes les personnes qui pourraient être concernées par la mise en place d'un tel mécanisme d'intéressement collectif, élus locaux, cadres dirigeants des trois versants de la Fonction publique, représentants syndicaux, et à obtenir les retours des professionnels ayant recours à l'intéressement, cadres dirigeants d'entreprises publiques et privées, d'établissements publics industriels et commerciaux, consultants spécialistes des questions de rémunération à la performance. Je les remercie de leur précieux concours.

Je tiens également à exprimer toute ma gratitude à M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, et à M. André Santini, secrétaire d'État en charge de la Fonction publique, dont les équipes aussi bien au sein des cabinets que dans les services ont fait preuve d'une efficacité et d'une disponibilité de tous les instants.

État des lieux

1/ Faute de base légale et en l'absence d'une réelle volonté politique, les initiatives sont restées rares et souvent éphémères dans la Fonction publique

Les premières réflexions sur l'introduction de l'intéressement collectif dans la Fonction publique sont engagées en 1987. Un rapport présenté par M. Jean Arthuis, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de la Privatisation, sur « Le développement de la participation et de l'intéressement dans le secteur public et l'administration » envisage pour la première fois l'extension à l'ensemble de la sphère publique du dispositif d'intéressement collectif existant dans le secteur privé.

L'objectif est de moderniser la gestion de l'Administration et de valoriser son potentiel humain. M. Arthuis propose d'accroître l'autonomie opérationnelle des gestionnaires publics en favorisant la conclusion de contrats de performance entre les services publics et leur direction de rattachement. Il suggère également d'assortir ces contrats d'un système d'intéressement au bénéfice des services les plus performants. S'inspirant du plan épargne entreprise (PEE) existant dans le privé, la création d'un « plan épargne administrative » (PEA) est également proposée.

Après l'adoption de l'ordonnance du 21 octobre 1986 et le vote de la loi du 30 juillet 1987, dont il sera question plus loin, la première mesure concrète applicable à la Fonction publique procède de la circulaire du Premier ministre Michel Rocard en date du 23 février 1989¹.

Préconisant un « renouveau du service public », cette circulaire précise les conditions juridiques et matérielles d'une prise de responsabilité effective par le plus grand nombre des agents publics, en matière de décision comme d'exécution. Il s'agit de mobiliser les fonctionnaires, par le développement de la négociation et l'animation des instances de participation.

Quatre axes sont identifiés :

- la rénovation des relations du travail ;
- le développement des responsabilités ;
- l'évaluation des politiques publiques ;
- une amélioration de l'accueil des usagers et des services rendus.

Il est prévu de déléguer des responsabilités à des unités administratives à taille humaine, de lancer des projets de service définis autour d'objectifs mobilisateurs, à l'issue d'une réflexion collective, et à titre expérimental, des centres de responsabilités bénéficiant d'un assouplissement des règles budgétaires, en contrepartie d'engagements de performance.

¹ Circulaire relative au renouveau du service public, 23 février 1989.

Pour autant, la volonté politique ainsi exprimée ne conduit à aucune mesure législative ou réglementaire permettant de lui donner corps et d'en traduire les conséquences sur la rémunération des agents de l'État. *A fortiori*, aucune extension de cette expérience aux fonctions publiques territoriale et hospitalière n'est prévue.

Le pouvoir législatif a lui aussi tenté de se saisir de ce sujet. Deux propositions de loi sont déposées en 1993 sur le bureau de l'Assemblée nationale: l'une tend « à instituer des "Chartes de participation" dans les collectivités territoriales et à déterminer les modalités de l'intéressement des agents de ces collectivités », l'autre « à permettre l'attribution éventuelle de primes d'intéressement aux fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités territoriales »¹. Une proposition identique est déposée au Sénat en 1999². Aucun de ces textes n'est discuté. Mais à l'évidence, le thème de l'intéressement commence à s'installer dans le débat public.

A/ Les initiatives

En dépit de l'absence de base légale, quelques initiatives concrètes ont été prises dans les trois versants de la Fonction publique.

Les collectivités locales

La première initiative recensée dans le cadre de ce rapport revient à la commune d'Issy-les-Moulineaux qui en 1989 instaure un mécanisme d'intéressement collectif. La productivité de l'administration est appréciée au regard du rapport entre les frais de personnel et les dépenses de fonctionnement. La masse affectée au paiement de la prime est égale à la moitié des économies de personnel réalisées. Cette prime comprend une part forfaitaire et uniforme pour tous les agents. Toutefois, faute de base légale, cette délibération du conseil municipal est annulée par le juge administratif.

Sur la base de la « circulaire Rocard » de février 1989, le Grand Lyon met également en place en 1992, sans délibération, une prime d'intéressement de 645 €. Les agents sont regroupés dans des centres de responsabilité. Pour chacun des centres, des objectifs communs sont fixés, des indicateurs de résultats sont déterminés et le montant de l'intéressement est attribué en fonction de l'atteinte des objectifs. L'absentéisme est pris en compte. Pour le même motif juridique tiré de l'absence de base légale, ce système est abandonné en 1999³.

Les hôpitaux

L'intéressement est mentionné pour la première fois dans la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, reprise dans les articles L.6143-1-8 et L 6145 – 16 du Code de santé publique (CSP).

1 Propositions n° 63 et 86 du 20 avril 1993 déposées par C. Barate et autres.

2 Proposition n° 428, séance du 15 juin 1999 déposée par B.Fournier et autres.

3 cf. Gazette des communes, n° 1519 du 4 oct. 1999, p. 11.

Le premier article cité dispose que le conseil d'administration délibère sur le bilan social et les modalités d'une politique d'intéressement. Le second précise que « Les établissements publics de santé mettent en place des procédures de contractualisation interne avec leurs pôles d'activité, qui bénéficient de délégations de gestion de la part du directeur. Le contrat négocié puis cosigné entre le directeur et le président de la commission médicale d'établissement, d'une part, et chaque responsable de pôle d'activité, d'autre part, définit les objectifs d'activité, de qualité et financiers, les moyens et les indicateurs de suivi des pôles d'activité, les modalités de leur intéressement aux résultats de leur gestion, ainsi que les conséquences en cas d'inexécution du contrat. La délégation de gestion fait l'objet d'une décision du directeur. »

Ce dispositif comporte deux lacunes :

- tout d'abord, il ne concerne pas toute la Fonction publique hospitalière (FPH), puisqu'en se référant aux seuls établissements publics de santé, il laisse de côté tous les autres établissements, notamment les établissements sociaux et médico-sociaux ;

- par ailleurs, la volonté du législateur reste imprécise sur le contenu des mesures d'intéressement. Interrogé sur ce point, le Conseil d'État (section sociale) estime dans un avis du 21 mars 1995 que cette loi ne permet pas d'instaurer des mesures d'intéressement pécuniaire et que donc l'intéressement dont il s'agit ne peut porter que sur l'amélioration des conditions de travail.

Dans le cadre restrictif ainsi défini, plusieurs initiatives sont prises à partir de 2004, notamment par les centres hospitaliers de La Rochelle, de Rambouillet et de Poitiers. Si elles n'ont pas d'impact sur la rémunération des personnels, elles sont intéressantes par l'ambition dont elles témoignent en terme de gestion : objectifs d'activité (hausse de l'activité), objectifs financiers (maîtrise des coûts de fonctionnement), objectifs qualitatifs (accueil et prise en charge des patients, gestion des risques, évaluation des pratiques professionnelles, collégialité et participation au sein du service) et, enfin, consécration du rôle essentiel des pôles hospitaliers regroupant plusieurs services.

L'État

Dans les administrations d'État, les mesures touchant à l'organisation, au fonctionnement des services et à la rémunération des personnels relèvent du pouvoir réglementaire. C'est donc là qu'une volonté gouvernementale aurait pu trouver le plus facilement sa traduction. C'est pourtant là que paradoxalement les initiatives ont été les plus tardives et les plus limitées. À ce jour, seuls trois ministères - et pour deux d'entre eux il s'agit du même ministre, M. Nicolas Sarkozy - ont instauré une rémunération de la performance collective : en 2004, le ministère de l'Économie, de l'Industrie et des Finances (« Bercy »), le ministère de l'Intérieur (pour certains services de la Police nationale) et la même année, le ministère de la Défense (pour la Gendarmerie nationale, par souci de parallélisme avec la Police nationale).

B/ La performance et le service public

Si la volonté politique a été longtemps lacunaire, si les bases juridiques sont ainsi restées imprécises voire inexistantes, c'est parce que jusqu'à ces dernières années la performance était dans les administrations un sujet « tabou ». Il est remarquable que jusqu'au début de ce siècle, aucun lien explicite n'ait été établi entre la qualité de la gestion, l'allocation des moyens budgétaires et la rémunération des agents.

C'est la loi organique sur les lois de finances (LOLF) votée en 2001 à l'unanimité de l'Assemblée nationale et du Sénat qui pose donc les bases d'une véritable « révolution » à la fois budgétaire, organisationnelle et managériale. Son entrée en vigueur dans tous les ministères au 1^{er} janvier 2006 conduit à un véritable bouleversement de toutes les pratiques antérieures. Les gestionnaires sont tenus à présent de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation de leurs crédits. L'affectation des crédits tient compte désormais de la qualité de la gestion.

Dans le sillage de cette réforme, le Gouvernement se fixe pour objectif de rénover les modes de gestion des ressources humaines dans les trois versants de la Fonction publique. Une nouvelle relation se dessine entre le collaborateur et l'encadrement sur la base d'objectifs précis et d'une évaluation périodique des résultats. Les cadres - on serait tenté de dire les « managers » - bénéficient de formations afin de s'adapter à leurs nouvelles responsabilités.

Si pendant très longtemps l'absence de volonté politique, l'inexistence de bases légales et la faible culture de performance conjuguèrent leurs effets pour que rien ne change réellement dans la Fonction publique, l'entrée en vigueur du cadre juridique contraignant créé par la LOLF exige à présent que soient mis en œuvre les instruments d'un véritable renouveau des méthodes de gestion.

2/ Dans le secteur privé puis dans les entreprises publiques, l'intéressement a connu une expansion remarquable

A/ L'association capital-travail : une volonté de réformer le pacte social

En 1959, la création d'un régime d'intéressement dans le monde de l'entreprise procède d'une ambition politique forte: en associant le capital et le travail, le Général de Gaulle entend ouvrir une « troisième voie » entre capitalisme et socialisme. L'intéressement est ouvert à toutes les entreprises, quels que soient leur taille, leur secteur d'activité et leur forme juridique. Il repose sur un accord à passer entre l'employeur et les représentants du personnel. Il instaure un système de rémunération collective. Ses modalités d'application sont particulièrement souples :

- l'accord peut être limité à un ou plusieurs établissements d'une même entreprise, dès lors qu'il bénéficie à tous les employés qui y exercent leurs fonctions ;
- il peut concerner un groupe d'entreprises juridiquement indépendantes mais ayant établi entre

elles des liens financiers et économiques, importants et stables ;

- un accord appelé « intéressement de projet » peut être passé entre des entreprises indépendantes travaillant ensemble sur un projet commun, un chantier par exemple.

L'ordonnance de 1959 dispose que sont éligibles « les entreprises industrielles ou commerciales entrant dans le champ d'application de la loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives ». Ces entreprises sont clairement différenciées des « établissements et entreprises dont le personnel est soumis au même statut législatif ou réglementaire particulier que celui d'entreprises publiques ». Les entreprises publiques ne sont donc pas éligibles à ce dispositif.

Dans le secteur privé, l'intéressement progresse très lentement pendant vingt ans, avant de connaître une forte accélération à partir des années 1980.

Le nombre des salariés concernés passe de 104 000 à 178 000 entre 1965 et 1979, avant d'atteindre :

- 3,2 millions en 2000 ;
- 3,8 millions en 2004 ;
- 4,2 millions en 2006.

Aujourd'hui, un quart des salariés du secteur privé est couvert. Les montants bruts distribués sont de 3,8 Md€ en 2000, 5,3 milliards en 2004 et 6,5 milliards en 2006.

Le montant annuel moyen par tête passe ainsi de 1 157 € en 2000 à 1 377 € en 2004 et 1 532 € en 2006, soit l'équivalent d'un mois de salaire moyen (environ 8 % du salaire total annuel).

B/ L'extension aux entreprises publiques et ÉPIC : une préoccupation non plus politique mais « managériale »

Il aura fallu plus d'un quart de siècle pour que l'intéressement soit étendu aux entreprises publiques et aux ÉPIC. Il est vrai que dans ces entreprises dont le capital appartient à la collectivité, la relation capital-travail est d'une autre nature que dans le privé. L'enjeu de l'extension n'est donc pas réellement politique mais essentiellement managérial. Il s'agit de moderniser la gestion des entreprises publiques.

C'est une ordonnance¹ de 1986 qui ouvre la possibilité pour les entreprises publiques du secteur concurrentiel d'instaurer l'intéressement collectif. Peu après, une loi de 1987² élargit le champ de l'intéressement aux entreprises publiques à statut, c'est-à-dire celles qui n'entrent pas dans le champ défini au chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du Code du travail dans sa version d'alors. Sans attendre le vote de cette loi ni *a fortiori* les textes d'application, Électricité de France signe le 5 mai 1987 un premier accord salarial d'intéressement.

En décembre 1989, deux circulaires signées par le Premier ministre Michel Rocard³ viennent préciser le régime général de l'intéressement, l'une concernant le secteur concurrentiel, l'autre les entreprises à statut.

1 Ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés.

2 Loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social (article 73).

3 Circulaire du 7 décembre 1989 relative à la mise en œuvre de l'intéressement dans les entreprises publiques du secteur concurrentiel et circulaire du même jour relative à la mise en œuvre de l'intéressement dans les entreprises à statut.

Pour les premières, le montant maximal de l'intéressement collectif est fixé à 20 % de la masse salariale, et pour les secondes à 4 % ou 2 % si l'entreprise est déficitaire. Ce plafond montre que si le Gouvernement souhaite étendre le dispositif issu du secteur privé, il entend le faire d'une manière graduelle et prudente.

Lorsqu'ils emploient du personnel de droit privé, les établissements publics administratifs peuvent enfin mettre en place un mécanisme d'intéressement collectif (Art. L. 3311-1 du Code du travail).

Introduit plus tardivement que dans le privé, l'intéressement se développe dans le secteur public à un rythme beaucoup plus rapide. En guère plus de vingt ans, il en vient à couvrir près de 65% du total des salariés des entreprises publiques et EPIC.

**Nombre d'agents, d'organismes, montant moyen et % de la masse salariale
que représente l'intéressement dans les organismes publics relevant de la CIASSP**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'agents (en milliers)	239	265	270	255	227	266	228	617	459	497	389	443	721
Nombre d'organismes	31	32	35	32	30	31	22	70	66	60	63	67	64
Montant moyen (≈ €)	700	727	818	842	670	563	708	654	616	662	651	797	493
% de la masse salariale	2,30	2,46	2,46	2,54	2,26	1,79	2,22	2,15	1,95	1,81	1,73	2,15	1,59

Source : Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP)

La discontinuité constatée dans le nombre des agents et des organismes couverts (lignes 1 et 2 du tableau) s'explique par l'importance des modifications intervenues dans le périmètre du secteur public, en particulier :

- privatisation de France Télécom en 2004 et signature d'un accord d'intéressement par La Poste en 2008 ;
- intégration à partir de 2002 d'établissements qui ne relèvent pas de la CIASSP (Air France, Framatome, Imprimerie nationale, ANPE) ;
- extension en 2003 du champ d'étude de la CIASSP à tous les organismes placés sous le contrôle de l'État.

Trois points méritent d'être soulignés :

- le nombre élevé des salariés bénéficiaires en 2008 (721 000) tient compte de l'entrée récente dans ce dispositif du groupe La Poste avec ses 280 000 salariés. Toutefois, même si on exclut La Poste, le pourcentage de salariés couverts est de près de 50 %, soit le double de celui constaté aujourd'hui dans le privé ;
- depuis 1997, le montant moyen de la prime oscille entre 500 et 700 € par an. C'est la moitié de

celui constaté dans les entreprises privées. Mais ce montant demeure relativement important pour les intéressés (salaire médian autour de 1 600 €) ;

- le pourcentage de la masse salariale consacré à l'intéressement varie selon les années entre 1,6 % et 2,5 % alors que le plafond légal reste fixé à 4 % ou 2 % si l'entreprise est déficitaire.

Au total, c'est plus de la moitié des entreprises publiques qui a recours à un mécanisme d'intéressement collectif.

C/ Publiques ou privées, les entreprises disposent d'une mesure financière et comptable de leurs performances

Dans les entreprises publiques comme privées, l'enveloppe de l'intéressement collectif est principalement liée aux résultats. La formule de calcul s'appuie sur des indicateurs financiers ou comptables comme le résultat brut d'exploitation (RBE), le résultat net comptable (RNC), la marge brute d'autofinancement (MBA) ou le chiffre d'affaires (CA). À titre d'exemple, on peut citer :

- l'intéressement en pourcentage : $x\%$ du RBE, $x\%$ de la MBA ;
- l'intéressement prenant en compte un progrès : $x\%$ ($RBE_n - RBE_{n-1}$) ;
- l'intéressement par seuil : si MBA supérieure à 10 000, intéressement = 2 % du bénéfice. Si MBA supérieure à 20 000, intéressement = 3 % du bénéfice ;
- l'intéressement avec seuil de déclenchement : intéressement de 2 % du bénéfice si $CA = X$.

Sont parfois pris en compte d'autres critères comme la performance ou la qualité du service ou produit. L'entreprise peut dans ce cas se fonder sur des objectifs variés : réduction des frais de personnel, des frais fixes, des coûts de production. Dans ces cas, l'intéressement collectif est calculé sur la base d'évolution de ratios, en fonction par exemple de la valeur ajoutée (VA) :

- $VA / (\text{salaires} + \text{charges})$ ou $VA / \text{frais fixe}$
 - Si ces ratios évoluent de 5 % par rapport à l'année passée, l'enveloppe de l'intéressement est égale à 1 % de la masse salariale.
 - Si ces ratios évoluent de 8 % par rapport à l'année passée, l'enveloppe de l'intéressement est égale à 1,5 % de la masse salariale.

Le versement de l'intéressement est en règle générale conditionné à l'atteinte d'un résultat excédentaire.

Il est de fait que, dans les entreprises, l'existence de données objectivement mesurables facilite grandement le calcul de l'intéressement collectif, ce qui crée les conditions de son développement.

3/ À l'étranger, quelques tentatives ont été menées pour introduire l'intéressement dans la Fonction publique

D'une manière générale, la rémunération à la performance collective ou individuelle est peu répandue dans les fonctions publiques du monde entier.

Parmi les pays visités par l'Inspection générale des Finances dans le cadre de ce rapport, seule la Finlande a véritablement instauré une rémunération à la performance collective, depuis les années 1990. Le Danemark a mis en œuvre une réforme des salaires publics à partir de 1999 et commence à développer, depuis deux ans seulement, des projets pilotes de rémunération collective. En Grande-Bretagne, ce type de rémunération est pratiquement inexistant. En Allemagne, il a du mal à s'implanter. Hors des frontières de l'Union européenne, des mécanismes d'intéressement collectif ont été mis en place aux États-Unis, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande et Suisse.

Le montant des primes tourne en général autour de deux à quatre semaines de salaire. Il est éminemment variable selon les organismes, mais aussi selon les années dans le même organisme. Le versement de la prime n'a rien d'automatique et il arrive qu'au cours d'un exercice les agents ne la perçoivent pas. Les montants observés varient entre 400 et 2 000 € pour un montant moyen situé entre 500 et 1 000 €.

Si, en France, l'intéressement a été créé dans les entreprises dans une perspective essentiellement politique, dans les pays anglo-saxons l'objectif poursuivi dans les administrations est essentiellement celui de la performance. Dans le langage courant des praticiens, on retrouve indifféremment les termes : *performance bonuses*, *group incentives*, *collective incentives* ou *team-based incentives*.

Les différents exemples étudiés permettent d'identifier quelques conditions de succès :

- s'appuyer sur la demande des fonctionnaires. Dans les deux pays qui ont réussi (Finlande et Danemark), une majorité de fonctionnaires souhaitait évoluer d'un système traditionnel à l'ancienneté vers un système de performance ;
- dialoguer avec les organisations syndicales. Dans ces deux pays, l'implication des organisations syndicales a été déterminante. La tradition du dialogue social y est ancienne et constante. Les syndicats sont consultés de manière constante, sur de nombreux aspects de la vie quotidienne, en dehors même de la négociation d'accords collectifs ;
- ne pas lier l'intéressement à des économies réalisées sur le système des salaires ou les conditions de travail. En Allemagne, le système a été dès le départ mal accepté, car ses ressources provenaient d'économies (suppression du 13^e mois et de la prime de congé). On retrouve ici la difficulté particulière au secteur non marchand : l'absence de bénéfices fait reposer le système sur des économies ou des redéploiements ;
- ne pas faire de discrimination entre les différentes catégories d'agents. En Allemagne, les montants d'intéressement sont différents selon le statut de fonctionnaire ou de contractuel, ce qui nuit à la cohésion des équipes ;
- éviter les « passagers clandestins ». La prime étant collective, il est mal perçu par les agents

eux-mêmes qu'elle bénéficie à ceux qui manifestement ne participent pas à l'effort collectif;

- adapter les critères afin de mieux prendre en compte les spécificités du service public, notamment en mettant l'accent sur les objectifs de qualité.

Sur ce dernier point, il apparaît que la qualité du service rendu est un élément essentiel de l'adhésion des agents, corollaire indissociable de leur contribution à la chose publique. On retrouve cette préoccupation dans de récentes études, publiées depuis le début des années 1990 en réaction à l'école du New Public Management. Cette école présentait comme souhaitable le transfert d'outils de gestion de type « marchand » au sein de la sphère publique pour accroître son efficacité, supposant l'absence de différences entre organisations publiques et privées.

Ainsi, pour Gene A. Brewer et Sally Coleman Selden¹, « une forme de motivation altruiste dirigée envers une communauté de personnes, un État ou encore une nation » anime les agents des services publics. La plupart des études démontrent que les fonctionnaires sont, plus que les salariés du privé, motivés surtout par le contenu de leurs tâches et la possibilité de « contribuer au bien commun ». Cela est perçu comme un « élément de motivation immatériel ».

Zoom sur l'exemple finlandais

La Finlande offre l'exemple le plus avancé des pratiques de rémunération collective à la performance avec des modèles très élaborés dans les agences gouvernementales, qui ont développé chacune leur propre système. Ces dispositifs font suite à la réforme des rémunérations publiques dans ce pays, qui s'est étalée sur plus de dix ans, couvrant progressivement un nombre croissant de salariés dans le cadre d'accords collectifs nationaux avec les trois syndicats concernés pour les employés de l'État.

La direction nationale des brevets et de l'enregistrement et l'Agence des véhicules se sont engagés dans cette démarche en 1990, l'Agence du territoire national finlandais en 1994. L'ancienneté de ces systèmes explique sans doute leur grande sophistication. Aujourd'hui, 57 autorités gouvernementales peuvent conclure des accords de rémunération autonomes, sous réserve toutefois de l'approbation du ministère des Finances.

L'Agence du territoire national finlandais (Maanmittauslaitos) qui exerce les fonctions du cadastre, des enregistrements de transferts de biens immobiliers et de producteur de données (à l'instar de l'Institut géographique national français) suit les objectifs stratégiques donnés par le ministère de l'Agriculture et des Forêts qui sont les suivants pour la période 2009-2013 :

- l'Agence est responsable de l'ensemble des entrepôts de données géographiques et cadastrales;
- elle doit se référer en permanence aux objectifs de l'administration définis dans les stratégies nationales sur les données, la cartographie, les registres cadastraux et le remembrement;
- elle doit assurer la couverture, la mise à jour et la qualité suffisante des données, des documents et registres techniquement compatibles avec les autres acteurs concernés;

¹ GA Brewer et SC Selden (1998), Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic, Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies, Journal of Public Administration Research and Theory, 8(3), (1998).

- certaines données (voies et adresses) doivent être mises à jour annuellement, d'autres cibles sont actualisées tous les cinq à dix ans ;
- l'Agence doit renforcer sa coopération avec les autres partenaires intervenant à des titres divers sur son champ de compétences pour éviter les doubles emplois et répondre aux besoins ;
- la couverture du territoire doit permettre de réduire les inégalités en matière d'offre de service.

Les énoncés stratégiques demeurent très généraux mais les objectifs annuels sont nombreux, très précis et repris dans un tableau chiffré. Ils comportent des indicateurs de productivité tels que le coût des remembrements qui doit être inférieur à 800 € par unité remembrée et le coût unitaire de l'actualisation de la base de données topographiques qui doit être de 178 €/km².

Les activités payantes de l'Agence sont mesurées par un rapport coût/efficacité. Des données qualitatives figurent également (satisfaction des usagers, mais aussi des personnels de l'Agence).

Le *scorecard* de l'Agence nationale du territoire finlandais comprend pour résumer quelques grands items classiques : efficacité, efficience, gestion des produits et de la qualité (quantités, niveau de service, qualité), management et développement des ressources humaines.

On retrouve dans cet exemple la volonté des services publics de développer une culture non seulement de la performance, mais également de la qualité des services rendus.

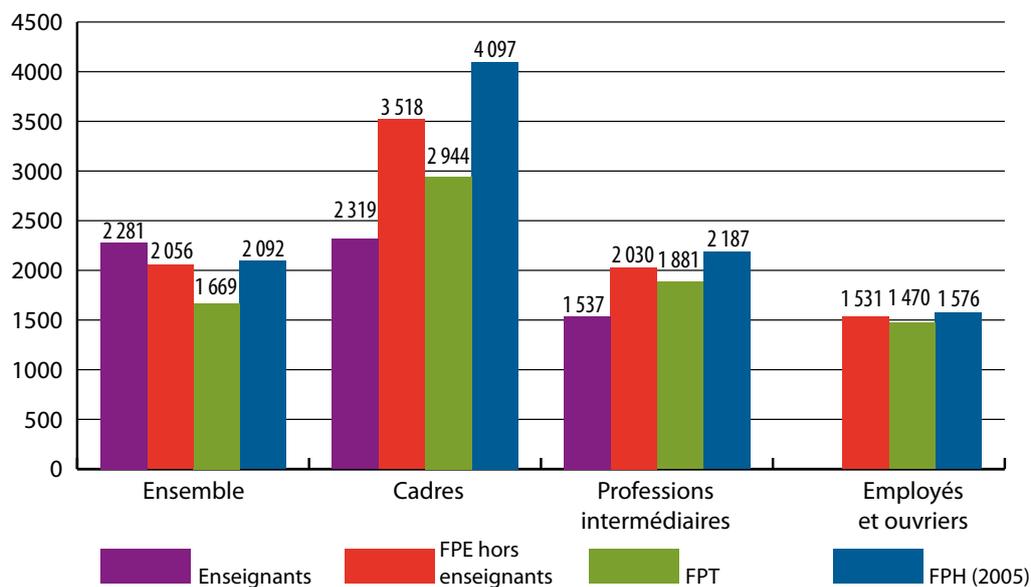
En Allemagne, la rémunération à la performance collective a été introduite, mais d'une manière prudente, dans la Fonction publique depuis 1997. Cette mesure a été réformée et réactivée en 2002 dans la loi sur les rémunérations. Mais elle a été introduite à dose homéopathique pour les fonctionnaires (à hauteur de 0,5 % du traitement) et n'apparaît guère plus incitative pour les contractuels (1 % du traitement).

4/ Les enseignements tirés de ces expériences

A/ L'intéressement est un outil de management plus encore qu'un mécanisme de rémunération

En France, les montants actuellement versés dans les trois ministères concernés (entre 150 et 600 € annuels) ne constituent pas un complément essentiel de rémunération au regard de la rémunération annuelle des agents, en particulier pour les catégories B et A.

Néanmoins, 600 € (montant unitaire versé dans certains services de la Police nationale au titre de la performance collective) ou 400 € (versés de manière unitaire à certains services de la Gendarmerie nationale au regard de leur performance collective) constituent une incitation forte à la performance, en particulier si le montant est versé en une fois. Ainsi, un versement de 500 €, en une fois, représente 14,2 % du traitement du mois (voir tableau page suivante) considéré pour les catégories A, 24,6 % pour les catégories B et 32,6 % pour les C. Ce n'est pas négligeable.



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE) et DADS, Insee, Traitement DGAFP.
 Champ : FPE : agents de services civils de l'État, FPT et FPH : DADS, salariés à temps complet.

Mais, dans un premier temps, c'est dans l'amélioration de la qualité du management que se situe l'avantage majeur de l'intéressement. Sa mise en œuvre nécessite un important travail de réflexion préalable, portant notamment sur la pertinence et la transparence des indicateurs, sur la clarté des processus d'évaluation sur l'affichage des objectifs stratégiques.

C'est la qualité de ce processus qui conditionne avant même le premier exercice le succès de la démarche.

Par la suite, tout au long de l'exercice, c'est l'évaluation continue et la vérification constante de la pertinence des objectifs dans le cadre d'un dialogue permanent entre l'encadrement et les collaborateurs qui installent dans la durée la culture de la performance.

B/ L'intéressement collectif ne se substitue pas aux formes classiques de rémunération

Comme le montre le (contre)-exemple allemand, l'intéressement collectif n'est un succès que s'il apporte aux agents un supplément de rémunération. Son but n'est donc pas de se substituer aux mécanismes de rémunération précédents, mais d'offrir aux bénéficiaires un revenu additionnel.

C/ En règle générale, les primes sont versées à tous les agents, quel que soit leur grade

Dans les entreprises, les accords d'intéressement s'appliquent à tous les salariés. De la même façon, les expériences en cours dans la Fonction publique de l'État n'excluent *a priori* aucun collaborateur. En particulier, les contractuels (CDI, CDD) et les vacataires (sous réserve d'une durée minimale) bénéficient de l'intéressement collectif. Il existe toutefois des motifs d'exclusion qui tiennent :

- à la durée du service : la prime est attribuée au vu des résultats d'un an d'exercice. C'est donc fort logiquement que des critères d'ancienneté dans le service sont imposés (en général de trois à six mois) ;
- à la présence effective : l'intéressement est aussi un moyen de lutter contre l'absentéisme ;
- à la qualité des services : les agents qui ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire en cours sont exclus du dispositif. Dans la Police nationale et la Gendarmerie nationale, la faiblesse chronique et avérée des résultats dans l'accomplissement des missions pour une unité ou un individu permettent leur exclusion du dispositif.

Dans les entreprises publiques ou privées, les critères d'ancienneté sont en général identiques à ceux de la Fonction publique : deux mois d'ancienneté requis pour bénéficier de la prime à l'UCANSS, trois mois au Groupe La Poste, au Grand Port maritime du Havre, chez EDF. À la RATP, l'ancienneté est de trois mois, et le montant total de l'intéressement est réparti entre les bénéficiaires proportionnellement au coefficient de présentéisme de chaque agent. Ce coefficient résulte de la formule $K_p = (P'/P)$, où P représente le nombre de jours de présence prévus au roulement de chaque agent et P' représente le nombre de jours réellement travaillés.

Une question a été plusieurs fois soulevée lors des auditions : faut-il que l'encadrement supérieur et dirigeant bénéficie de ce dispositif ? En France comme à l'étranger, cette question appelle des réponses divergentes.

Les gestionnaires avancent plusieurs arguments en faveur de l'exclusion de l'encadrement supérieur et dirigeant :

- l'encadrement bénéficie déjà d'une prime individuelle. Y ajouter une prime collective, reposant pour partie sur les mêmes critères, reviendrait à le rémunérer deux fois pour les mêmes services ;
- l'encadrement supérieur est considéré comme trop éloigné des agents C/B/A pour être évalué sur les mêmes critères ;
- si la prime d'intéressement est identique pour tous, plus le salaire est élevé, moins la prime d'intéressement est significative et donc motivante ;
- les responsabilités du cadre supérieur étant personnelles, il est plus logique que ses performances fassent l'objet d'une rémunération individuelle.

A contrario, certaines structures font le choix d'intégrer les cadres supérieurs et dirigeants dans les bénéficiaires de la prime :

- s'agissant de la rémunération collective d'une équipe, aucun motif ne permet d'exclure l'encadrement sous peine de modifier l'essence même de l'intéressement ;
- le succès du dispositif exige un engagement fort de l'encadrement en amont (conception, diffusion, incitation des agents à participer) comme en aval (évaluation et suivi). L'en exclure ne serait ni logique, ni efficace.

La première série d'arguments conduit par exemple les ministères chargés de l'Économie et du Budget à exclure du dispositif les titulaires de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)-encadrement supérieur (de directeur général à sous-directeur en administration centrale et directeur des services fiscaux déconcentrés) et les trésoriers-payeurs généraux.

Dans les quatre pays étrangers étudiés, la ligne de séparation des primes individuelles et collectives passe souvent entre encadrement supérieur et le reste des équipes. En Allemagne, cette règle est suivie quel que soit le type de rémunération, individuelle ou collective.

Mais des variantes sont possibles : dans une agence danoise, le chef de l'équipe concerné par la rémunération collective reçoit un bonus différent : sa prime est fixée à part dans un contrat de performance individuelle parallèle à celui de l'équipe. Il est signataire des deux contrats.

En France, dans les entreprises publiques, privées et les ÉPIC, dont les salaires relèvent des articles L3311-1 et suivants du Code du travail, tous les salariés peuvent *a priori* bénéficier de l'intéressement. Cependant, aux termes de l'article L3312-3 modifié par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008, c'est seulement dans les entreprises dont l'effectif est de 250 salariés au plus que peuvent bénéficier de l'intéressement collectif :

- les chefs de ces entreprises ;
- les présidents-directeurs généraux, gérants ou membres du directoire s'il s'agit de personnes morales.

A contrario, au-delà de 250 salariés, ces dirigeants sont exclus du bénéfice de la prime.

D/ Les objectifs de l'intéressement doivent s'insérer strictement dans les objectifs généraux de l'organisation

Les objectifs sont en règle générale déclinés verticalement, de haut en bas, ce qui permet d'aligner toutes les structures concernées par l'intéressement collectif sur la stratégie de l'organisation.

Dans les quatre exemples étrangers précédemment cités, la démarche la plus rigoureuse est celle de la Finlande car elle présente une forte cohérence dans le chaînage pour « descendre » jusqu'aux plus petites structures. Elle commence par un « accord de performance » négocié et signé annuellement entre l'agence concernée et son ministère de tutelle. Cet accord comprend deux parties : des objectifs stratégiques pluriannuels coordonnés avec la stratégie du ministère et des objectifs de performance pour l'année à venir.

À l'intérieur des agences, des projets peuvent être mis en œuvre. Le projet comporte une intégration moins forte aux objectifs de marche de l'organisation. Il a une vocation plus microstratégique et il est plus autonome. Il est aussi fondé sur le volontariat d'une équipe constituée hors hiérarchie et hors organigramme autour d'un chef de projet nommé *ad hoc*. Il rassemble des compétences venues de différents services sur un objectif précis.

Ce type de rémunération collective à la performance a été adopté par l'Agence de sécurité maritime danoise. Celle-ci s'est vu assigner un objectif stratégique unique: faire des eaux danoises les eaux navigables les plus sûres du monde. À partir de là, elle a organisé ses propres sous-objectifs:

- pour chaque projet, deux contrats sont discutés et signés, l'un avec le chef d'équipe, l'autre entre l'équipe et le président du groupe de gestion du projet (en pratique le directeur adjoint de l'agence) ;
- les objectifs concrets sont fixés dans un document d'initialisation du projet (DIP) et comprennent notamment le scénario d'activité, le plan du projet, les descriptions du produit et le budget ;
- les exigences de résultat doivent être liées à la qualité (pour 40 %) et à la fourniture de prestations ou produits (pour 60 %). Les résultats peuvent être des lots de travaux (*works packages*), des délais, des critères de réussite ou des exigences de qualité concrètes ;
- le projet comporte plusieurs étapes de courte durée (moins d'un semestre) car l'équipe doit pouvoir constater l'effectivité de son travail rapidement.

En France, dans la Fonction publique d'État, les trois ministères concernés ont veillé à la cohérence de leurs objectifs avec ceux définis dans le cadre de la loi de finances ou de textes spécifiques : pour les ministères de l'Intérieur et de la Défense, loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure – LOPSI. Au ministère de l'Économie et au ministère du Budget, les objectifs sont fixés par le secrétariat général des ministères à partir des projets annuels de performance (PAP) annexés à la loi de finances.

Dans tous les cas, les objectifs sont déclinés pour être adaptés aux spécificités des missions assurées par les services déconcentrés. Pour ce faire, ils font l'objet d'une discussion entre l'autorité qui définit les critères (SG Bercy, DGPN) et les directions concernées, elles-mêmes en lien avec leurs chefs de service ou d'unité (directeurs départementaux et régionaux, commandants de groupements). Dans les ÉPIC, les indicateurs déclinent presque toujours les objectifs édictés par les contrats objectifs-moyens (COM) passés entre l'État et l'établissement. Dans les grandes entreprises - EDF, UCANSS, RATP -, les indicateurs sont fixés localement et la gestion de l'intéressement est déconcentrée. À la RATP par exemple, la performance de l'entreprise est appréciée au regard de la convention conclue avec l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France.

Ces pratiques sont comparables à celles des entreprises publiques ou privées où les accords signés au niveau du groupe peuvent ensuite faire l'objet d'une déclinaison locale pour s'adapter à l'exercice des métiers des salariés en poste sur le terrain.

E/ Initialement peu nombreux et mesurables, les critères ont tendance à se multiplier

Toutes les expériences montrent que pour être efficaces les critères doivent être :

- **en nombre limité** : les responsables des ressources humaines prônent en général la limitation du nombre de critères à quatre ou cinq, afin de garantir leur lisibilité. À l'Institut français du pétrole (IFP) par exemple, l'intéressement est la somme de quatre contributions qui correspondent aux axes stratégiques de l'entreprise, dans le présent comme à long terme :

- un axe « innovation » sur lequel la performance sera suivie par le nombre de dépôts de brevets ;
- un axe « sécurité » (évolution des accidents du travail) ;
- un axe « ressources propres » sur lequel la performance sera mesurée par la progression de celles-ci d'une année sur l'autre ;
- un axe « gestion » sur lequel la performance sera suivie par le taux d'imputation des feuilles de temps sur les projets des centres de résultat et les projets de recherche exploratoire.

- **objectivement mesurables** : quelle que soit la catégorie d'objectifs à laquelle ils se rapportent (voir *infra*), l'atteinte des critères fait l'objet de règles de calcul claires et transparentes, communiquées aux agents, afin de prévenir toute suspicion d'arbitraire ;

- **compréhensibles par tous** : à la RATP, l'accord est porté à la connaissance des salariés par affichage, intranet, ou tout autre moyen de communication. Lors du versement de l'intéressement, chaque salarié bénéficiaire est informé du montant de la part qui lui est attribuée par une fiche individuelle distincte de la fiche de paie. Cette fiche comporte les règles essentielles de calcul et de la répartition de l'intéressement ;

- **constamment suivis et évalués** : au Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), le comité d'entreprise comporte une commission de l'intéressement, qui a notamment pour mission d'assurer l'information du personnel et de participer à l'élaboration des actions de formation destinées à favoriser la compréhension du dispositif. En cas de litige, elle recherche une solution amiable. Elle étudie également les améliorations à apporter à l'évaluation.

D'une manière générale les critères habituellement retenus appartiennent à quatre grandes catégories. Pour les trois premières, on se référera aux projets d'accords d'intéressement préparés à la SNCF depuis 2004, projets finalement avortés, mais qui témoignent d'une approche intéressante :

- **objectifs de performance/productivité** : à la SNCF, deux indicateurs du coût de production au trains-km avaient été retenus dans le projet finalement avorté (VFE, voyageurs France-Europe, et Fret). Le coût au trains-km est calculé par l'addition des charges d'exploitation courante et des facturations internes (en M€) rapportées au nombre de trains-km (M tr-km). L'objectif est une amélioration par rapport à l'année n-1 en euros constants ;

- **objectifs de résultat financier/comptable** : à la SNCF encore, le montant « socle » de l'intéressement devait être la somme à répartir entre l'ensemble des salariés bénéficiaires. Le montant socle comporte un montant de base versé dès lors que l'excédent brut d'exploitation (EBE) budgétaire

est atteint, auquel s'ajoute un complément si l'EBE est supérieur à la prévision ;

- **objectifs de qualité de service/du produit** : à la SNCF toujours, des critères de régularité avaient été envisagés (pour les grandes lignes, l'évolution du % annuel de trains arrivés à l'heure ou avec un retard ne dépassant pas cinq minutes). Il devait s'y ajouter des critères de qualité de service, qui correspondent à la satisfaction des clients mesurée par une enquête annuelle ;

- **objectifs sociaux** : l'Institut français du pétrole a choisi comme on l'a vu quatre axes, dont la sécurité, notamment dans la conduite des travaux. Dans ce domaine, la performance est suivie par une combinaison des taux de fréquence d'accidents du travail et des accidents de trajet avec arrêt pour le personnel de l'entreprise, et d'accidents du travail avec arrêt du personnel des entreprises extérieures intervenant sur site. Les taux sont rapportés au million d'heures travaillées. Le taux d'absentéisme est également retenu parmi les critères sociaux.

Les critères peuvent être certifiés, notamment par un service d'audit interne ou d'inspection. C'est le cas à Bercy, où la certification est assurée par l'Inspection générale des finances.

Les exemples français et étrangers montrent que la première condition du succès de la démarche tient à la simplicité, à la lisibilité et au caractère concret des objectifs. Lors de la mise en œuvre initiale de l'intéressement, il est donc essentiel que le nombre d'objectifs soit très limité, quitte à ce que par la suite, le dispositif soit davantage sophistiqué.

F/ L'équilibre entre les deux variables : montant de la prime et nombre de bénéficiaires

Comme vu précédemment, dans le secteur privé ainsi que dans les entreprises publiques et les ÉPIC, les montants alloués sont assez élevés et la population est large.

À l'étranger, les montants individuels gravitent le plus souvent autour de 1 000 € par an. Ils vont de 455 € à 700 € à l'Agence nationale du territoire finlandais. Ils atteignent 2 000 € par semestre à l'Agence de sécurité maritime danoise, niveau le plus élevé rencontré par la mission. L'Agence de l'immigration danoise s'était précédemment limitée à 670 € et prévoit un montant annuel de 940 € pour 2009. Dans les ministères allemands, la rémunération à la performance oscille de 800 à 1 350 € et dans les hôpitaux, où le dispositif est dans l'ensemble peu utilisé, elle se situe autour de 1 000 €.

En France, dans les trois ministères qui l'ont mis en œuvre, l'intéressement obéit à deux modèles différents de répartition : un montant limité pour une population large ; un montant élevé pour une population restreinte.

- À Bercy, la prime varie de 0 à 150 € en fonction du nombre des objectifs effectivement atteints. En 2008, 172 344 agents ont bénéficié d'une prime d'intéressement collectif, soit la quasi-totalité des effectifs.

- A l'Intérieur et à la Défense, le montant unitaire de la prime est fixé à 600 € par agent pour la Police nationale et 400 € pour la Gendarmerie nationale. L'enveloppe globale étant en principe définie dès le début de l'exercice, il en résulte que le nombre des bénéficiaires est théoriquement arrêté dès le début de l'année, l'administration conservant toutefois une enveloppe pour procéder aux éventuels ajustements de fin d'année. Dans la Police nationale, un peu plus de 20 % des effectifs éligibles bénéficient effectivement de la prime. Dans la Gendarmerie nationale, ce taux approche les 30 %.

G/ L'atteinte des objectifs et le calcul des primes : modèles binaires et modèles progressifs

Les différents exemples observés relèvent de plusieurs modèles :

- **modèle 1** : appréciation binaire de l'atteinte de l'objectif (oui/non). À Bercy, par exemple, pour les directions disposant de services déconcentrés (directions régionales et départementales), le montant de l'intéressement est fixé en fonction du nombre d'objectifs atteints, conformément au tableau ci-dessous :

Objectifs atteints	Montant brut de l'intéressement
11 à 12	150 €
9 à 10	120 €
8	100 €
6 à 7	80 €
Moins de 6	0 €

Les critères sont définis au niveau de la direction et sont identiques pour tous ses services déconcentrés. Ce modèle présente une plus grande sophistication qu'un modèle binaire basique dans la mesure où plus le nombre d'objectifs atteints augmente, plus le montant versé est élevé.

- **modèle 2** : appréciation graduelle de l'atteinte des objectifs. La *scorecard* (tableau de bord prospectif) de l'Agence nationale du territoire finlandais comprend quelques grands items classiques : efficacité, efficience, gestion des produits et de la qualité, management et développement des ressources humaines. Chacun, décliné à travers des objectifs, se voit affecter une échelle de 0 à 3 :

- 0 : cible non atteinte
- 1 : cible atteinte (sans plus)
- 2 : cible atteinte (bon résultat)
- 3 : cible dépassée

Le dépassement des objectifs peut donner lieu à une surprime.

- **modèle 3** : appréciation graduelle des objectifs en fonction d'un délai nécessaire pour atteindre le résultat. Pour ce qui concerne l'Agence d'immigration danoise, il existe quatre critères géné-

raux, déclinés ensuite en objectifs supplémentaires. A chacun des objectifs généraux correspond des indicateurs et un délai de réalisation. Par exemple, pour le premier objectif, la réussite est évaluée selon trois degrés de réalisation (en dessous de 85 % de réussite, la prime n'est pas versée) :

- 95 % en 5 mois sur 6 : 100 % de la prime ;
- 90 % en 5 mois sur 6 : 90 % de la prime ;
- 85 % en 5 mois sur 6 : 80 % de la prime.

En fonction de l'atteinte des objectifs, il existe plusieurs modes de calcul de la prime :

- **modèle 1** : le montant est progressif en fonction du nombre d'objectifs atteints (sans pondération des objectifs). Un exemple de cette progressivité du montant se retrouve à Bercy (cf. *supra*) ;

- **modèle 2** : identique au précédent, avec pondération des objectifs. A l'Agence d'immigration danoise, chaque critère est pondéré en fonction des priorités de l'Agence :

- atteinte de l'objectif de service : 40 % de la prime ;
- efficacité de l'équipe : 20 % de la prime ;
- qualité du traitement des dossiers : 20 % de la prime ;
- développement, gestion des intéressés ou tâche de communication : 20 % de la prime.

Dans tous les cas, le montant versé est uniforme pour un service ou une direction donnée. Certaines entreprises publiques françaises calculent une partie de la prime (50 %) proportionnellement au salaire brut global du salarié. Cette proportion résulte d'une négociation avec les organisations syndicales, qui vise à garantir qu'au moins 50 % du montant individuel soit réparti de manière égalitaire.

Dans certaines entreprises privées, comme BNP PARIBAS, la totalité du montant de la prime individuelle est calculée proportionnellement au salaire brut du salarié. Toutefois, pour pallier des inégalités trop flagrantes dans les montants alloués individuellement, un plancher et un plafond sont définis. Le salaire pris en considération pour chaque bénéficiaire est ainsi égal au maximum à 3,3 fois le plafond annuel de la sécurité sociale et au minimum à 1,25 fois ledit plafond.

H/ La nécessité d'un dialogue social approfondi

Dans les entreprises privées et publiques ainsi que dans les établissements publics, il n'y a pas d'intéressement sans accord entre l'employeur et les représentants des salariés. La négociation est obligatoire au regard des articles L. 3311-1 et suivants du Code du travail. Comme on l'a vu à la SNCF, un syndicat majoritaire peut faire obstacle à un accord.

Dans les trois ministères où l'intéressement est en vigueur, aucune convention n'a formellement été passée, mais les personnels ont été très étroitement associés non seulement à la démarche d'ensemble, mais aussi à la définition précise des indicateurs :

- à Bercy, des groupes de travail spécifiques ont été constitués avec les syndicats. Les indicateurs ont ensuite été présentés en comité technique paritaire ;
- à l'Intérieur, les indicateurs ont fait l'objet d'une discussion avec les syndicats dans une commission *ad hoc* au niveau de la DGPN.

En associant les représentants du personnel à la mise en œuvre du dispositif, les gestionnaires des administrations ont voulu susciter la plus large adhésion à une réforme dont le succès dépend de l'implication de tous.

Cette démarche s'inscrit dans la logique de l'article 8 de la loi de 13 juillet 1983 qui dispose que « les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à l'évolution de la détermination des rémunérations ». Plus généralement, elle traduit la volonté gouvernementale de jouer sans réserve la carte du dialogue social, comme en témoignent les relevés de conclusion d'accords salariaux signés le 21 février 2008 avec quatre organisations syndicales (UNSA, CFDT, CFTC, CGC) et la Fédération hospitalière de France (FHF). Visant à rénover le cadre et le champ des négociations salariales dans la Fonction publique, ces accords posent les bases d'une extension de l'intéressement collectif aux administrations publiques ainsi que d'une meilleure prise en compte de la valeur professionnelle de chaque agent dans sa rémunération.

Dans tous les exemples, privés comme publics, qui déclinent l'accord du niveau national au niveau local, les organisations syndicales sont associées *de jure* ou *de facto* à l'élaboration de l'ensemble du dispositif.

Chez EDF, par exemple, l'intéressement prend en compte :

- des critères nationaux, qui ont pour but de sensibiliser le personnel aux grands objectifs de l'entreprise, en matière notamment de développement durable et de performance financière ;
- des critères propres aux différents métiers, qui traduisent la contribution de chacun à la performance de l'entreprise. Leurs objectifs sont centrés sur des finalités précises, dans lesquelles chaque salarié peut se retrouver ;
- des critères locaux, qui prennent en compte la situation particulière de chaque site. Ces critères sont évidemment les plus concrets.

L'accord national n'inclut que les éléments qui ne peuvent pas faire l'objet d'une négociation décentralisée : tous les autres sont négociés au niveau où ils seront suivis, mesurés et commentés. C'est l'occasion de développer le dialogue social à tous les niveaux. Par exemple, lorsque la dimension d'un établissement le justifie, la part locale de l'intéressement peut être définie distinctement pour chaque unité locale de travail composant cet établissement. Le cas échéant, il appartient à l'accord d'établissement de définir ses unités locales de travail ainsi que les critères qui leur sont propres.

Un suivi régulier du déroulement des accords, un examen périodique de l'avancement des équipes dans la poursuite de leurs objectifs, une démultiplication de la concertation au plus près du « terrain » sont autant de gages du succès de la démarche.

Particularités et contraintes propres à la Fonction publique

1/ Les aspects juridiques

Le cadre juridique applicable à la rémunération des agents des trois versants de la Fonction publique découle de l'article 20 du titre I du Statut général de la Fonction publique (loi n°83-634 du 13 juillet 1983) aux termes duquel « Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire (...)».

La prime d'intéressement constitue une indemnité au titre de cet article 20. L'intéressement peut donc être instauré par la loi ou le règlement.

Bien qu'il ait pour effet de traiter différemment les agents qui relèvent d'un même statut en fonction des résultats de leur service, l'intéressement n'est pas contradictoire avec le principe d'égalité de traitement due aux membres d'un même corps. La jurisprudence est constante sur ce point. Elle a même acté qu'un régime pouvait transcender la notion de corps pour concerner l'ensemble des agents d'un service, y compris des agents contractuels.

Reste à définir s'il faut une loi ou un décret pour instaurer un intéressement collectif dans la Fonction publique. Les données juridiques permettant de répondre sont différentes dans les trois versants de la Fonction publique.

A/ Spécificités propres à chacune des trois fonctions publiques

a) La Fonction publique de l'État (FPE)

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'État opère, dans son article 64, une référence explicite à l'article 20 du titre I du statut général : « Les fonctionnaires régis par le présent titre ont droit, après service fait, à une rémunération fixée conformément aux dispositions de l'article 20 du titre I^{er} du statut général. »

Comme en dispose le statut général cité *supra*, l'intéressement, en tant qu'indemnité, peut être institué par voie législative ou réglementaire.

b) La Fonction publique hospitalière (FPH)

La loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière dispose, dans son article 77, que seuls « Les fonctionnaires régis par le présent titre ont droit, après service fait, à une rémunération fixée conformément aux dispositions de l'article

20 du titre I^{er} du statut général (...). Sont applicables de plein droit aux fonctionnaires régis par le présent titre les dispositions législatives et réglementaires prises pour les fonctionnaires de l'État relatives à la valeur du traitement correspondant à l'indice de base, à l'indemnité de résidence, au supplément familial de traitement ainsi qu'à toutes autres indemnités ayant le caractère de complément de traitement. »

En dehors des cas pour lesquels la loi prévoit expressément l'intervention d'un décret en Conseil d'État, la mise en œuvre d'un régime indemnitaire intervient par décret simple. C'est le cas pour l'intéressement. Nous avons vu qu'en raison de l'imprécision de sa rédaction et en l'absence de décret d'application, la loi en 1991 n'avait pas permis la création d'une prime d'intéressement.

c) La Fonction publique territoriale (FPT)

La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale dispose, dans son article 87, que « Les fonctionnaires régis par la présente loi ont droit, après service fait, à une rémunération fixée conformément aux dispositions de l'article 20 du titre I^{er} du statut général (...). »

Cependant, l'article 88 de la même loi prévoit que « L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État(...) ». »

Les modalités d'application ont fait l'objet du décret en conseil d'État n° 91-875 du 6 septembre 1991. Ce texte précise dans son article 1^{er} que « le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration des établissements publics locaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant une fonction équivalente ». Il dresse en conséquence le tableau des équivalences corps par corps. En l'état actuel du droit, le régime indemnitaire des attachés territoriaux, par exemple, est fixé dans la limite de celui attribué aux attachés des préfectures (devenus depuis attachés du ministère de l'Intérieur).

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les collectivités locales sont libres de créer un régime d'intéressement au bénéfice d'un de leurs cadres d'emploi dès lors que le corps correspondant de la FPE en bénéficie également.

Dans l'état actuel du droit, les collectivités ont la faculté de faire passer des indemnités « généralistes » existant pour les corps de référence de l'État et de définir, dans la limite du plafond ainsi calculé, leur propre régime indemnitaire. Le contrôle de légalité s'opère donc sur cette base.

Si l'intéressement collectif est considéré comme une prime « généraliste », le risque existe que les collectivités puissent instituer un nouveau plafond pour rémunérer autre chose que de l'intéressement.

Ce principe des primes « généralistes » connaît quelques limites : certaines primes dites « spécifiques », parce que liées à l'exercice de tâches bien identifiées ou découlant de sujétions particu-

lières, ne peuvent pas être attribuées à tous les agents. Ainsi, une prime informatique n'est attribuable qu'aux agents exerçant cette activité. Si l'intéressement collectif est considéré comme une prime spécifique, les collectivités territoriales ne pourront instaurer des mesures d'intéressement que dans les conditions préalablement fixées pour les corps correspondants de l'État.

Il n'est pas évident de déterminer à quelle catégorie appartiendrait une prime d'intéressement, dont la particularité est d'être transverse à plusieurs corps.

Il faudra donc que l'acte créant l'intéressement précise la nature juridique applicable aux primes d'intéressement. Une fois la base légale posée, il reviendra à chaque collectivité de fixer en conséquence, par délibération, son propre système d'intéressement.

B/ La voie réglementaire : avantages et inconvénients

Le recours à la voie réglementaire aurait le mérite de la simplicité et de la rapidité. Comme indiqué plus haut, un décret suffirait pour la FPE et la FPH.

Pour la FPT, aucun texte général n'est nécessaire, à la condition toutefois que l'État ait lui-même créé précédemment un régime d'intéressement pour ses différents corps de fonctionnaires. Cette règle constitue donc un frein majeur à son déploiement en même temps qu'une contrainte forte pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient s'engager dans cette démarche.

Les règles de comparaison FPE-FPT ayant été fixées par décret, les précisions nécessaires à la mise en œuvre de l'intéressement peuvent également être fixées par voie réglementaire.

Enfin, il est important de préciser que le recours à la voie réglementaire ne permettrait pas d'appliquer aux primes d'intéressement versées dans la Fonction publique le dispositif d'exonération des charges sociales applicable au secteur privé. Une telle distorsion serait difficilement explicable.

C/ La voie législative : avantages et inconvénients

Plusieurs arguments militent en faveur du recours à la loi :

- le recours à la loi permettrait de développer l'intéressement d'une manière exhaustive et immédiate dans les trois versants de la Fonction publique. Les collectivités territoriales ne seraient pas tenues d'attendre que les services de l'État aient pris l'initiative. Dans la FPH, l'incertitude qui résulte des imprécisions de la loi de 1991 serait définitivement levée et non seulement tous les hôpitaux mais aussi tous les établissements sociaux et médico-sociaux pourraient s'engager sans délai dans cette démarche ;

- la loi permettrait d'aligner le régime des prélèvements sociaux applicables aux primes d'intéressement versées dans la Fonction publique sur celui qui est en vigueur dans le secteur privé. Dans ce dernier, comme, depuis l'extension du mécanisme, dans les entreprises publiques et les ÉPIC, les sommes perçues au titre de l'intéressement sont en effet exonérées de charges sociales, hors

CSG et CRDS. Cette exonération constitue une incitation supplémentaire pour les salariés à se prononcer en faveur d'un intéressement collectif.

Une réforme de cette importance justifie assurément l'intervention d'une loi.

2/ Les aspects budgétaires

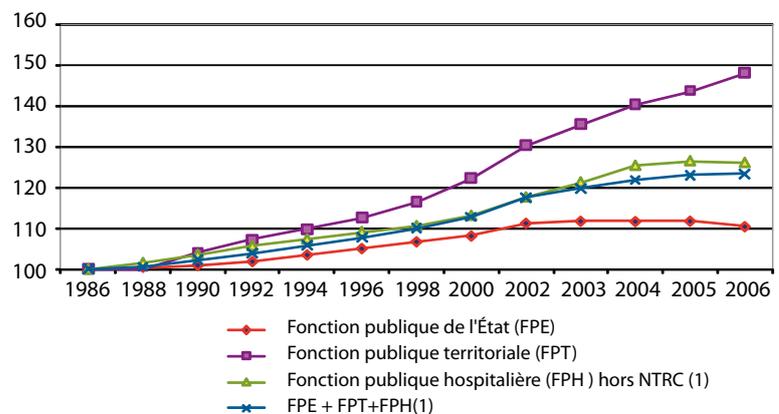
A/ Poids de la Fonction publique : salaires et effectifs

Dépense publique et dépenses de personnel

La masse salariale globale (hors pensions) des administrations publiques représente un cinquième de la dépense publique et un peu plus d'un dixième du produit intérieur brut. Le poids des dépenses de personnel est différent dans les trois versants de la Fonction publique. Ainsi, la masse salariale de l'État représente environ 22 % de ses dépenses, tandis que cette part est de 28 % dans les administrations publiques locales et de 60 % dans la Fonction publique hospitalière.

Évolution des effectifs

Évolution des effectifs physiques des trois fonctions publiques entre le 31.12.1986 et le 31.12.2006 (base 100 en 1986)



Source : rapport annuel DGAFP 2007-2008

(1) Les non-titulaires sur crédits de remplacement (NTRC) de la FPH ne sont disponibles qu'à partir de 2004 : on les enlève du champ toutes les années pour faciliter les comparaisons sur la période.

Les effectifs des trois fonctions publiques représentent au total 5,3 millions d'agents. Ils ont globalement progressé d'un peu plus de 20 % entre 1986 et 2006. Tirée par la progression des effectifs de la Fonction publique territoriale, cette évolution marque une première phase de ralentissement en 2002 (année où commence la réduction des effectifs de l'État), puis en 2004 lorsque les effectifs du secteur hospitalier se stabilisent. La forte croissance des effectifs de la Fonction publique territoriale est une tendance de long terme qui tient à la forte progression des effectifs communaux depuis plusieurs décennies et aux vagues successives de décentralisation et de transferts de compétences. Toutefois, même si on raisonne à champ constant (c'est-à-dire hors incidence des transferts de compétences), les effectifs de la Fonction publique territoriale ont

ainsi augmenté entre 1984 et 2005 de 46 %, soit + 510 000 agents, c'est-à-dire plus que l'augmentation des deux autres fonctions publiques réunies¹. Cet accroissement des effectifs se répercute directement sur l'évolution de la masse salariale des administrations publiques.

Dépenses de personnel des administrations publiques

en Md€ courants (chiffres bruts hors pensions) entre 1997 et 2007

En Md€	Administrations publiques (APU)				
	Produit intérieur brut	Dépenses de personnel hors pensions	Dépenses totales	Part des dépenses de personnel (%) dans la dépense totale	Part des dépenses de personnel dans le PIB
1997	1 267,4	149,6	771,4	19,4%	11,8%
1998	1 323,7	154,4	782,7	19,7%	11,7%
1999	1 368,0	160,4	811,9	19,8%	11,7%
2000	1 441,4	166,3	838,4	19,8%	11,5%
2001	1 497,2	172,5	873,2	19,8%	11,5%
2002	1 548,6	180,5	926,6	19,5%	11,7%
2003	1 594,8	186,2	963,2	19,3%	11,7%
2004	1 660,2	190,6	1015,3	18,8%	11,5%
2005	1 726,1	197,0	1060,0	18,6%	11,4%
2006	1 807,5	202,7	1076,2	18,8%	11,2%
2007	1 892,2	210,0	1118,9	18,8%	11,1%

En Md€	Administrations publiques locales (APUL)		
	Dépenses de personnel hors pensions	Dépenses totales	Part des dépenses de personnel (%) dans la dépense totale
1997	34,2	121,9	28,1%
1998	36,2	125,7	28,8%
1999	39,1	130,9	29,9%
2000	41,3	140,5	29,4%
2001	43,3	144,6	30,0%
2002	46,1	154,8	29,8%
2003	48,5	164,2	29,5%
2004	50,2	178,4	28,1%
2005	52,6	188,2	27,9%
2006	55,5	198,4	28,0%
2007	60,1	212,2	28,3%

¹ Page 8 du jaune budgétaire : « Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales » annexé au PLF 2009.

En Md€	Administrations de Sécurité sociale (ASSO)		
	Dépenses de personnel hors pensions	Dépenses totales	Part des dépenses de personnel (%) dans la dépense totale
1997	37,2	301,1	12,4%
1998	38,2	309,4	12,4%
1999	39,5	318,3	12,4%
2000	41,2	330,2	12,5%
2001	42,8	346,6	12,3%
2002	44,7	366,9	12,2%
2003	46,5	385,5	12,1%
2004	48,0	404,1	11,9%
2005	50,1	423,0	11,9%
2006	51,3	436,1	11,8%
2007	53,1	459,7	11,5%

Définitions

APU : administrations publiques, unités institutionnelles gouvernementales, qui régissent le fonctionnement de la société (regroupant notamment les différents ministères, les collectivités territoriales, la Sécurité sociale).

APUL : les administrations publiques locales comprennent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL).

ASSO : le périmètre des ASSO comprend les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les fonds concourant au financement de la sécurité sociale, les établissements de santé (publics et privés participant au service public hospitalier), les régimes obligatoires de retraite complémentaires et le régime d'assurance chômage.

B/ Les enjeux de la réforme des administrations

Compte tenu du poids des dépenses de personnel dans la dépense publique (en moyenne 20 %), il est apparu nécessaire à l'occasion des réformes engagées récemment dans les administrations de chercher à diminuer les effectifs et de rechercher une plus grande efficacité dans l'exercice de leurs missions.

Pour l'État, la LOLF constitue un levier permettant de mettre en regard performance de l'action publique et allocation des ressources. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a, quant à elle, permis d'identifier les réformes à mener au titre des politiques publiques dont l'État a la responsabilité.

Au vu des contraintes fortes pesant sur nos finances publiques, la maîtrise des coûts est désor-

mais une préoccupation incontournable. L'accroissement de l'efficacité de l'action publique (produire un service de meilleure qualité en mobilisant plus efficacement les moyens existants) et la volonté de ne pas alourdir indéfiniment les prélèvements qui pèsent sur les contribuables ont conduit le Gouvernement, sur la base de réformes clairement identifiées, à mettre en application le principe du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

En 2009, ce sont un peu plus de 30 600 agents partant à la retraite qui ne seront pas remplacés dans la Fonction publique d'État. Cet effort, supérieur au nombre atteint en 2008 (- 22 900), équivaut quasiment à l'ensemble des réductions d'effectifs réalisées entre 2004 et 2007.

En termes budgétaires, l'application de la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, dite règle du « 1 sur 2 », représente sur la période 2009-2011 une économie moyenne d'environ 1% de la masse salariale (hors pensions)¹. Cette économie permet de compenser les augmentations de charges qui résultent des mesures générales (+0,7 % en moyenne annuelle sur la période) et des mesures catégorielles (+0,6 % par an sur la période). Il en résulte une quasi-stabilisation en valeur de la masse salariale hors pensions, alors que l'augmentation annuelle moyenne des « fiches de paie » dépasse les 3,5 %. Si l'on tient compte de la forte dynamique du coût des pensions, la masse salariale totale continue toutefois de progresser de l'ordre de 2 Md€ par an.

Si tous les ministères sont mobilisés, les gains de productivité qui leur sont demandés en 2009 diffèrent selon la nature et le calendrier des réformes engagées :

- au ministère de l'Éducation nationale, le taux de non-remplacement sera de l'ordre de 35 %, compte tenu des créations de postes pour la scolarisation des enfants handicapés, de la réforme du soutien scolaire et de la gestion des remplacements ;
- au ministère de la Justice, la création nette d'emplois est de 512. Elle correspond au recrutement de personnels pénitentiaires lié à l'ouverture de nouveaux établissements permettant de résorber la surpopulation carcérale ; elle est en partie compensée par les gains de productivité mobilisés sur les autres domaines d'intervention du ministère.

À l'inverse, les taux de non-remplacement sont plus élevés dans des ministères qui connaîtront d'importantes réformes de structure :

- les taux de non-remplacement atteindront deux départs à la retraite sur trois aux ministères de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, de la Défense et, enfin, des Affaires étrangères et européennes ;
- au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, la fusion des administrations du Trésor public et des Impôts permettra de réaliser des gains de productivité importants (- 2 812 ETP au total) soit un taux de non-remplacement de 55 % en 2009.

Conscient des efforts ainsi demandés aux fonctionnaires, le Gouvernement restitue à chaque ministère la moitié en moyenne des économies ainsi réalisées par l'application du « 1 sur 2 ». Cette ressource supplémentaire permet aux administrations de financer des mesures statutaires, indemnitaires ou de promotion au profit de leurs agents. Les enveloppes catégorielles qui découlent de cette mesure représentent environ 500 M€ de plus chaque année sur la période 2009-2011.

¹ La masse salariale s'élève à un peu plus de 84 Md€ en LFI 2009. Y compris les pensions, elle s'élève à près de 120 Md€.

C/ Financement de l'intéressement

La montée en puissance du dispositif d'intéressement collectif dans les administrations publiques sera nécessairement progressive.

Elle s'étalera sur plusieurs années, comme ce fut le cas dans les entreprises tant privées que publiques. La définition des objectifs, des critères, des modes d'évaluation, de suivi et d'information constitue un exercice tout à fait nouveau. Sa négociation avec les organisations représentatives du personnel, sur un thème inédit pour l'ensemble des partenaires induira nécessairement quelques délais.

La situation des finances publiques ne permet pas d'envisager un relèvement spécifique des moyens de fonctionnement au titre de l'instauration de l'intéressement collectif. De fait, les crédits affectés aux employeurs ministériels pour la rémunération de leurs agents devraient être à même de financer l'instauration progressive de ce nouveau dispositif. Pour ce faire, les ministères employeurs pourraient mobiliser une part de l'enveloppe allouée au titre des mesures catégorielles.

3/ Les aspects culturels

La création de l'intéressement dans les entreprises date de 1959. Il aura donc fallu un demi-siècle pour que soit franchie dans ce domaine la barrière qui sépare l'entreprise de l'administration. Certes, les obstacles techniques et juridiques à une prise en compte du résultat dans l'action de l'administration sont réels. Mais ils n'ont rien d'insurmontable. Ils auraient assurément pu être dépassés depuis bien longtemps si les partenaires de la Fonction publique - politiques, administratifs et syndicaux - l'avaient réellement voulu.

Cette constatation d'évidence suffit à mesurer que des obstacles « culturels » en la matière sont profonds et largement partagés. Pour les surmonter, d'importants efforts doivent être faits de part et d'autre. Cette évolution est aujourd'hui bien engagée. Il est important de poursuivre sur cette lancée. Mais dans un domaine aussi sensible, tout progrès nécessite un dialogue constant avec les personnels et leurs représentants. Le succès de la réforme exige le respect de la sensibilité des fonctionnaires et la fidélité aux fondements de la puissance publique dont l'objet, il faut le redire, n'est pas de faire des bénéfices mais d'assurer à tous ses usagers un service de qualité.

Cela étant, chacun mesure que l'amélioration constante de la qualité du service public nécessite une modernisation elle aussi constante de l'administration, c'est-à-dire de ses structures, de ses méthodes et de sa culture.

A/ L'état d'esprit des fonctionnaires a considérablement évolué

Les fonctionnaires et leurs organisations syndicales ont longtemps été réservés à l'égard des systèmes de rémunérations variables, et ce pour de nombreuses raisons :

- crainte de l'arbitraire ;
- risque d'une précarisation des agents ;
- menace d'une dépendance accrue à l'égard du pouvoir politique, alors que le statut général vise au contraire à concilier la loyauté avec l'indépendance ;
- méfiance à l'encontre de modes de gestion inspirés du privé.

Dans les négociations salariales, les organisations syndicales ont donc très logiquement donné la priorité à la revalorisation du point d'indice, mesure qui bénéficie à tous les fonctionnaires et qui n'est pas soumise de la part de la hiérarchie à des appréciations souvent suspectes de subjectivité.

Cette sensibilité est aujourd'hui encore largement partagée par les syndicats. Mais elle ne conduit pas, tant s'en faut, à une position unanime et intangible de refus. La nécessité de la reconnaissance de la performance est aujourd'hui communément admise, de même que l'établissement d'un lien entre les résultats et la rémunération. De plus en plus nombreux sont les personnels qui se disent favorables à la mise en place d'un mécanisme d'intéressement, à condition qu'il repose sur des critères objectifs et visant non pas à une stricte rentabilité financière mais à la qualité de service.

Les premiers éléments de réponse à l'accueil que réserveraient les agents à la mise en place d'un mécanisme d'intéressement collectif se trouvent dans un sondage opéré par Ipsos, pour le compte du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

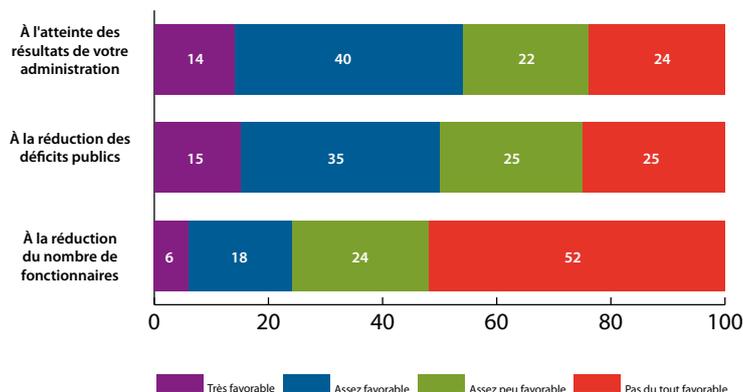
Méthodologie du sondage

Une enquête téléphonique a été conduite du 10 au 21 novembre 2007. 3 000 fonctionnaires titulaires des trois fonctions publiques (État / territoriale / hospitalière) et des trois catégories (A, B, C) ont été interrogés.

Question posée :

« Êtes-vous personnellement favorable à la mise en place d'un intéressement financier des fonctionnaires... ? »

(En %)



Il ressort de ce sondage deux messages clés :

- une majorité (54 %) d'agents est favorable à la mise en place d'un intéressement pécuniaire subordonné à l'atteinte des résultats de leur administration ;
- mais une très forte majorité (76 %) estime qu'il ne doit pas exister de lien entre intéressement pécuniaire et réduction du nombre de fonctionnaires.

B/ L'intéressement est conforme aux valeurs fondamentales de la Fonction publique

Contrairement à une idée qui a longtemps prévalu, l'intéressement n'est pas antinomique avec les valeurs fondamentales de la Fonction publique, bien au contraire. Quatre arguments viennent à l'appui de cette constatation. L'ordonnance de 1959 ouvre l'intéressement à « l'ensemble des travailleurs de l'entreprise¹ ». Les primes étant calculées sur des bases identiques au sein d'une même équipe, les salariés ne sont pas mis en concurrence les uns avec les autres. Fondamentalement, ce dispositif vise à établir une stricte égalité de traitement entre tous ses bénéficiaires. On retrouve là une valeur traditionnelle et essentielle de la Fonction publique. Cette dimension collective apparaît de la même manière dans les fonctions publiques étrangères où les termes de groupe, de collectif et d'équipe sont explicitement utilisés : *group incentives*, *collective incentives* ou *team-based incentives*.

Les textes de loi qui instaurent l'intéressement collectif dans les entreprises publiques, privées et les ÉPIC prévoient la nécessité d'un accord avec les organisations syndicales ou à défaut une ratification par référendum, avec une majorité des deux tiers des salariés. La philosophie est la même que celle de la loi de 13 juillet 1983 qui dispose dans son article 8 que « les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à l'évolution de la détermination des rémunérations ».

Par ailleurs, l'intéressement s'adapte parfaitement à l'organisation hiérarchique de l'administration et à la chaîne de décision qui en découle. Les objectifs sont fixés du haut vers le bas (de la direction au service puis au bureau), et ils doivent être atteints à chaque niveau par la structure tout entière dans un travail collectif. Un organigramme clair permet d'identifier sans risque d'erreur les groupes qui doivent bénéficier des primes d'intéressement.

Enfin, la nécessité de prendre en compte la performance dans la rémunération des fonctionnaires ne date pas d'aujourd'hui. Elle est explicitement évoquée lors des travaux qui ont conduit à l'adoption du Statut général des fonctionnaires en 1946. Maurice Thorez, alors vice-président du Gouvernement et secrétaire général du Parti communiste français, soulignait déjà l'importance de cette démarche : « Le Statut prévoit aussi l'extension des primes de rendement individuelles et collectives qui permettront de "proportionner" la rémunération du fonctionnaire ou d'un groupe donné de fonctionnaires à l'intensité et à l'efficacité de l'effort ».

En s'engageant dans la voie d'une généralisation de l'intéressement, le Gouvernement ne tourne donc pas le dos aux valeurs essentielles de la Fonction publique. Bien au contraire, il revient aux « fondamentaux » du Statut de 1946.

¹ Ordonnance n°59-126 du 7 janvier 1959 tendant à favoriser l'association ou l'intéressement des travailleurs à l'entreprise.

C/ Les gestionnaires sont favorables à sa mise en place sous certaines conditions

La Fonction publique territoriale

Lors des auditions, les trois grandes associations d'élus (maires, départements et régions de France) se sont déclarées intéressées par les dispositifs de rémunération à la performance. Spontanément, elles expriment toutefois un intérêt plus marqué pour les systèmes de rémunération individuelle au mérite.

Tout en insistant sur la nécessité de respecter pleinement la liberté de gestion des collectivités territoriales, elles ne se montrent pas opposées à ce que l'intéressement soit encadré, de manière à éviter que les collectivités se livrent à une véritable concurrence en matière de recrutement et que les règles de la mobilité des fonctionnaires s'en trouvent faussées.

Certains élus trouvent inadéquat, voire déplacé, le terme d'« intéressement » : la notion d'intérêt leur semble en effet contraire à la nature et à la vocation du service public. Et la transposition d'une telle notion dans une Fonction publique radicalement différente du monde de l'entreprise leur paraît inadéquate, voire dangereuse.

La Fonction publique hospitalière

C'est dans la Fonction publique hospitalière que les gestionnaires attendent l'intéressement avec le plus d'impatience. Avec la tarification à l'activité (T2A), ils disposent désormais de l'instrument nécessaire à la mesure de la performance de chaque service. L'intéressement permettrait à leurs yeux de donner davantage de responsabilités aux pôles, qui regroupent plusieurs services. Enfin, l'activité hospitalière est fondamentalement collective, puisqu'elle engage par nature même des équipes. Les agents qui les composent relevant de statuts parfois très différents, l'instauration d'une rémunération commune à tous devrait permettre de renforcer la cohésion et la motivation de ces équipes.

La Fonction publique de l'État

Enfin, les cadres dirigeants de la Fonction publique de l'État sont unanimes à voir dans ce mécanisme un outil supplémentaire de management. Ils mesurent que la préparation d'un dispositif d'intéressement, sa négociation avec les personnels, son suivi régulier et son adaptation périodique comporteront nécessairement un important investissement en temps.

D/ Les organisations syndicales : des positions différentes, mais une prudence partagée

Tout comme les personnels qu'ils représentent, les syndicats évoluent. Si certains restent opposés par principe à l'instauration d'un système de rémunération variable, d'autres se montrent clairement favorables à une plus juste prise en compte du travail, de l'efficacité et des résultats des fonctionnaires et des services. Entre ces deux positions opposées, la plupart des syndicats se montrent en fait ouverts à cette expérience.

Ils ne sont pour autant pas tous convaincus que doit s'y attacher une réelle priorité et rappellent que la valeur du point constitue la meilleure protection contre la dérive des prix. Ils constatent que bien d'autres sujets restent par ailleurs pendents : l'organisation des carrières, l'harmonisation des régimes indemnitaires, la protection sociale complémentaire, l'instauration d'une vraie mobilité...

La plupart des syndicats se disent toutefois conscients des aspects positifs qui s'attachent à l'intéressement : l'instauration d'une concertation permanente portant sur tous les aspects du fonctionnement des services, le caractère collectif et donc non discriminant de la mesure, l'impact sur le pouvoir d'achat dès lors que la prime n'est pas financée par le redéploiement de primes préexistantes.

D'une manière générale deux points restent particulièrement sensibles :

- la définition des critères de l'intéressement : tous les syndicats seront particulièrement attentifs à ce que l'introduction des critères de performance n'ait pas pour conséquence d'altérer la qualité du service. Ils veilleront à ce que les préoccupations financières ne prennent jamais le pas sur la notion de service public et demanderont à ce que les effets pervers qui peuvent s'attacher à cet exercice soient constamment surveillés et le cas échéant immédiatement corrigés ;
- le financement de la prime : le financement sur les économies réalisées au titre du « 1 sur 2 » est aux yeux de la plupart des syndicats déplacé, voire choquant. Pour eux, il ne serait pas sain, voire pas acceptable, que la création d'une prime d'intéressement soit une incitation à la compression des effectifs et qu'en bénéficiant de cette mesure, même si elle n'est que d'un montant limité, les fonctionnaires deviennent les « complices objectifs » d'une politique de suppression d'emplois.

Par ailleurs, certaines organisations syndicales font valoir que le terme d'intéressement serait inadapté à la Fonction publique. Il fait appel à leurs yeux à des notions du secteur privé qui leur paraissent difficilement compatibles avec les valeurs de la Fonction publique. Ce point devra bien entendu être débattu sans tabou. Mais j'observe qu'aucun de mes interlocuteurs n'a été en mesure de proposer un terme plus explicite que celui d'intéressement.

En toute hypothèse, il sera vital pour le succès de cette démarche que le Gouvernement signifie qu'il entend respecter pleinement les valeurs fondamentales du service public et que l'intéressement n'est ni la cause ni la conséquence de la poursuite par ailleurs nécessaire de l'effort de maîtrise des effectifs.

4/ La position du Gouvernement

La création d'un mécanisme d'intéressement serait dans la droite ligne des accords salariaux signés le 21 février 2008. Ceux-ci ont posé les bases du développement de la rémunération au mérite comportant deux mesures : une prime au mérite individuelle et un intéressement collectif.

S'agissant de la rémunération au mérite individuelle, l'instauration d'une part variable dans la rémunération de chaque agent a déjà été lancée. Elle concerne aujourd'hui les directeurs d'admi-

nistration centrale et les secrétaires généraux des ministères. La prime de fonctions et de résultats (PFR) concerne pour le moment les corps de la filière administrative, notamment les attachés, et a vocation à s'étendre aux administrateurs civils, aux sous-directeurs, chefs de service et agents de catégorie B. Elle regroupe des primes existantes et permet de distinguer, dans une logique de simplification, la part liée aux fonctions et celle liée aux résultats individuels.

Quant à la rémunération au mérite collective, le Gouvernement s'est engagé à discuter de sa mise en place dans les négociations salariales d'ici à 2010 :

- aux termes de la loi n°2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation, l'État devait remettre dans le délai d'un an un rapport relatif à la mise en œuvre d'une politique d'intéressement dans le secteur public. Le rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 30 juin 2008 ;

- le relevé de conclusion relatif au nouveau cadre des négociations salariales dans la Fonction publique, signé le 21 février 2008 par les ministres en charge de la Fonction publique, quatre organisations syndicales (UNSA, CFDT, CFTC, CGC) et la Fédération hospitalière de France, précise que les négociations annuelles intégreront l'intéressement collectif aux résultats du service et les principes de la reconnaissance de la valeur professionnelle de chaque agent.

Le document de programmation et d'orientation sur les salaires et le pouvoir d'achat dans la Fonction publique pour la période 2009-2011 élaboré dans le cadre du rendez-vous salarial de juillet 2008 en application du précédent relevé de conclusions prévoyait également la mise en place d'un intéressement collectif dans les différentes administrations publiques.

Des contacts que j'ai eus avec les membres du Gouvernement, il ressort clairement que chacun est pleinement conscient que cette réforme constitue une occasion majeure de généraliser le dialogue social dans le secteur public et de moderniser à la fois les rapports sociaux et le « management » des administrations publiques.

Les propositions

1/ Affirmer une ambition

L'introduction de l'intéressement est de nature à rénover profondément les pratiques de gestion, à renforcer la motivation des personnels et à approfondir le dialogue social dans les trois versants de la Fonction publique. L'enjeu qui s'y attache est donc particulièrement important.

C'est pour le Gouvernement l'occasion d'affirmer et de préciser l'ambition qu'il nourrit pour le service public. Au-delà des avantages techniques énumérés plus haut, le choix de la voie parlementaire pour restaurer l'intéressement permettrait de donner à l'affirmation de cette ambition le relief et la solennité qui conviennent.

Cette loi :

- poserait les bases juridiques permettant la création immédiate d'un régime d'intéressement dans les trois versants de la Fonction publique : pour la Fonction publique hospitalière, les imprécisions et les lacunes du Code de la santé publique seraient ainsi comblées ; dans la Fonction publique territoriale, les collectivités intéressées pourraient donner corps à des projets jusqu'ici avortés ;
- fixerait la procédure et le régime juridique applicables au dispositif de l'intéressement : négociation préalable, consultation des comités techniques paritaires, caractère collectif et variable de la prime, réexamen périodique du dispositif dans chacun des services concernés ;
- préciserait que l'intéressement est également ouvert à tous les établissements publics non couverts par la loi de 1987 et qu'il bénéficie aux agents non titulaires des trois fonctions publiques et peut être étendu par décret aux agents titulaires de l'État qui ne relèvent pas du Statut général (militaires, praticiens hospitaliers...);
- instaurerait au bénéfice de la prime d'intéressement un régime d'exonération des charges sociales (sauf CSG et CRDS) identique à celui des entreprises ;
- déterminerait les conditions générales d'accès au dispositif (durée de présence dans le service) et les motifs d'exclusion (absentéisme, manque flagrant d'implication, sanction disciplinaire...).

La discussion parlementaire permettra de décider s'il sera fait appel ou non au terme « d'intéressement ». Ce point aura été préalablement débattu entre le Gouvernement et les syndicats lors de la négociation d'un accord cadre. À mes yeux, ce n'est pas un sujet « tabou ». Mais, après avoir beaucoup cherché, j'avoue ne pas avoir trouvé d'autre terme qui soit aussi explicite, aussi connu et aussi symbolique que celui d'intéressement. Il reste que toute autre proposition devra être examinée avec la plus large ouverture d'esprit.

2/ Ouvrir l'intéressement au plus grand nombre

L'intéressement serait ouvert à tous les agents titulaires et non titulaires qui relèvent des trois fonctions publiques ainsi que les établissements et organismes publics qui leur sont rattachés. Ce dispositif pourra même être étendu aux agents publics de l'État qui ne relèvent pas du Statut général (militaires, praticiens hospitaliers, etc.). Nul agent public n'en sera donc *a priori* exclu.

A/ La situation particulière des cadres

Au cours des auditions, la question de l'éligibilité des cadres a été plusieurs fois évoquée. Je ne propose pas que la loi les exclue du régime d'intéressement.

L'encadrement intermédiaire joue en effet un rôle majeur dans le dispositif. Il est en contact permanent à la fois avec les cadres supérieurs (A+) et avec les agents des cadres B et C. Il dispose d'une connaissance des services et d'une expertise irremplaçable pour définir les indicateurs de performance, motiver et évaluer les agents, suivre la performance de l'administration. Il ne serait donc ni juste ni efficace de l'écartier du bénéfice de l'intéressement.

Quant à l'encadrement supérieur et dirigeant, il est en effet envisageable de prévoir qu'il ne bénéficie pas à la fois de prime au mérite individuelle et de prime d'intéressement. Je ne propose pas que cette règle soit inscrite dans la loi, car les partenaires au sein des différentes administrations peuvent avoir des appréciations divergentes sur ce point. Par ailleurs, il ne faudrait pas que, dans l'attente de la généralisation de la prime de fonctions et de résultats (PFR), la mise en œuvre de l'intéressement soit différée. Cette position ne fait pas obstacle à ce que chaque administration apprécie si, lorsque la PFR entrera en vigueur, la prime d'intéressement versée aux cadres supérieurs doit y être intégrée. Ce point me paraît relever de la négociation qui sera conduite dans chaque ministère.

Pour le reste, divers périmètres d'exclusion peuvent être envisagés :

- un périmètre limité aux directeurs et secrétaires généraux des ministères (200 personnes) ;
- un périmètre plus large incluant les directeurs et chefs de service (au total 1 000 personnes) ;
- un périmètre plus « politique » visant les agents nommés en Conseil des ministres à des postes de responsabilité administrative (1 000 personnes).

B/ Les conditions d'accès au dispositif

Quatre principales conditions devraient être posées :

- **ancienneté dans le service.** La prime étant destinée à récompenser l'efficacité d'un service, il paraît logique qu'elle soit réservée aux agents qui, du fait de la durée de leur présence, ont pu influencer sur la qualité de ses résultats. La plupart des accords d'intéressement prévoient une durée minimale d'affectation de trois à six mois. Ce point pourrait être précisé soit dans la loi, soit dans un accord national ;

- **présence effective.** Il s'agirait de réserver le bénéfice de la mesure aux agents qui contribuent réellement aux résultats des services. La loi pourrait prévoir cette condition et renvoyer à la négociation les conditions de sa mise en œuvre. En s'inspirant de la prime de service en vigueur dans les hôpitaux, il est également envisageable de prévoir un abattement du montant de la prime en fonction du nombre d'absences, au-delà d'un certain seuil ;
- **implication dans l'activité du service.** Il paraît logique, juste et efficace que la prime d'intéressement soit réservée à ceux qui par leur implication l'ont générée. L'exclusion des agents qui manifestement ne s'impliquent pas est prévue dans le dispositif instauré à la DGPN ;
- **absence de sanction disciplinaire.** C'est une question de cohérence : au cours d'une même année, l'administration ne doit pas à la fois sanctionner et récompenser le même agent.

3/ Faire des gestionnaires d'aujourd'hui les « managers » de demain

A/ Les décisions: à quel niveau?

Fonction publique de l'État

Le niveau décisionnel est d'abord celui du ministère.

Les projets annuels de performance (PAP) relèvent de la responsabilité des ministres et par délégation des directeurs et chefs de service. L'intéressement, étroitement imbriqué dans les PAP, doit donc très logiquement être conçu, négocié et animé par les ministres et leurs délégataires. C'est au sein de chaque ministère que la négociation doit préciser le cadre dans lequel sont fixés les objectifs et les critères : directions, services, sous-directions. Les partenaires sociaux de chacun des ministères doivent avoir dans cette négociation la plus grande liberté.

Les initiatives ministérielles devront bien entendu s'insérer dans l'accord interministériel qui aura été préalablement négocié. Tout au long de leur mise en œuvre, elles pourront faire l'objet, dans les conditions habituelles, d'une coordination interministérielle.

Fonction publique hospitalière

L'Agence régionale de santé devra bien évidemment veiller à la cohérence des initiatives prises par les établissements de sa circonscription. Mais il importera d'éviter que le directeur de l'Agence ne soit tenté de se substituer aux directeurs d'établissements. L'intéressement ne peut réussir que s'il est conçu et animé au plus près des équipes qui en ont la charge.

Fonction publique territoriale

Chaque collectivité constitue le cadre naturel dans lequel les mesures d'intéressement doivent être pensées et mises en œuvre. La responsabilité de la négociation incombe au chef de l'exécu-

tif. Le régime indemnitaire doit être fixé par l'assemblée délibérante. En application du principe de libre administration des collectivités territoriales, les gestionnaires et représentants locaux des personnels doivent disposer de la plus large liberté, dans le cadre légal précisé plus haut.

B/ Les mécanismes: quel contenu ?

Les objectifs

Ils doivent être peu nombreux (quatre ou cinq maximum pour chaque administration), clairs et correspondre à la situation concrète de chacune des entités concernées.

Quatre types d'objectifs peuvent être retenus:

- l'amélioration de la performance : nombre de situations traitées, délai de traitement... Ces objectifs sont aujourd'hui bien connus dans les services de l'État ;
- l'amélioration de la qualité du service : temps d'attente au guichet, délais de réponse des administrations, taux de satisfaction mesuré par une enquête auprès des usagers... ;
- l'amélioration de la situation financière et comptable : cet objectif est particulièrement adapté aux hôpitaux, puisqu'ils dégagent un résultat d'exploitation. Mais il peut également être appliqué aux collectivités territoriales car elles ont la charge de voter leur budget ;
- l'amélioration de la situation sociale : diminution des accidents du travail, des maladies professionnelles, de l'absentéisme...

Pour des exemples plus détaillés, on pourra se reporter aux annexes relatives aux critères d'intéressement en vigueur à Bercy.

Les critères d'attribution de la prime

Ils devront au départ être très simples : lorsque l'objectif est atteint, la prime est versée ; lorsque l'objectif n'est pas atteint, la prime n'est pas versée. Lorsque l'intéressement sera entré dans les mœurs, il sera possible de passer de ce système « binaire » à un dispositif plus sophistiqué comportant une pondération des critères, une progressivité des primes, une surprime si les objectifs sont dépassés. L'évolution des pratiques doit être laissée à l'entière appréciation des négociateurs.

Il leur reviendra également de trouver le juste équilibre entre une prime modeste versée à de nombreux bénéficiaires ou une prime élevée versée à un nombre plus limité d'agents. Ce dernier serait le plus incitatif. En toute hypothèse, le fait d'attribuer cette prime à un nombre limité d'agents est la meilleure façon de garantir que son versement n'a rien d'automatique. En conséquence, il apparaît indispensable que cette option soit retenue. Concernant le montant, il faut mesurer qu'en matière de rémunération, le passage d'un système fixe à un système variable constitue pour les fonctionnaires un changement très profond et nécessite par conséquent un temps minimum d'adaptation. Si la variation porte sur des montants importants, toute évolution à la

baisse - lorsque les objectifs ne seront pas atteints - suscitera, si la « culture » n'a pas évolué, des réactions d'incompréhension et de rejet. La prudence commande que, dans les premières années, les primes restent d'un montant limité.

À moyen terme, un montant de l'ordre de 300 € par agent et par an pourrait être une base de réflexion : c'est une somme suffisamment conséquente pour être incitative et suffisamment mesurée pour que sa variation soit supportable. Ce montant serait alors versé aux meilleurs services (un quart du total, par exemple, dans la Fonction publique de l'État).

Le versement de la prime

La prime devrait être versée en une fois, conformément aux pratiques généralement observées. Le système étant appelé à démarrer d'une manière très progressive, avec initialement des montants relativement modestes, la possibilité d'une épargne salariale n'a pas été étudiée à ce stade. Une telle hypothèse mérite d'être approfondie lorsque le dispositif de l'intéressement se sera développé et que les deux primes auront atteint des niveaux plus conséquents.

4/ Recourir à un dialogue social à tous les niveaux

Dans la Fonction publique hospitalière et la Fonction publique territoriale, le dialogue social se fait tout naturellement au niveau de chacun des établissements de santé ou des établissements sociaux et médico-sociaux et au niveau de chacune des collectivités territoriales, dans les conditions prévues pour toute négociation syndicale.

Dans la Fonction publique de l'État, le dialogue social devra s'organiser successivement à trois niveaux.

Au niveau interministériel

C'est là que, par un accord cadre entre les partenaires sociaux, devrait être prise la décision de principe de créer l'intéressement et que devront être fixées les grandes lignes du dispositif (conditions d'accès et d'exclusion, définition des catégories d'objectifs auxquels pourront se référer les ministères, mode de distribution, plafond, rôle de la négociation à tous les niveaux, éligibilité de la prime au régime de retraite additionnel de la Fonction publique, règles d'évaluation, de certification, de suivi...).

L'intéressement ayant un impact direct sur les relations de travail dans les administrations, il serait logique que cet accord cadre soit négocié et signé avant que le Parlement soit saisi du projet gouvernemental. Le Parlement pourrait ainsi se prononcer en toute connaissance de cause. Et les syndicats ne seraient pas mis devant le fait accompli. Ce serait un pas supplémentaire et significatif vers la généralisation du dialogue social.

Au niveau ministériel

La mise en place de l'intéressement collectif au niveau ministériel sera décidée après négociation avec les organisations syndicales du ministère concerné.

Si l'intéressement collectif est mis en place, le « dialogue opérationnel » pourra ensuite se développer sous la responsabilité de chaque ministère : délimitation des services ou groupes de services dans lequel l'intéressement sera mis en œuvre ; modalités d'intégration de l'encadrement supérieur ; détermination des enveloppes financières, du montant unitaire et du nombre de bénéficiaires, modalités d'information des personnels, suivi du dispositif. Une fois ces règles posées au niveau ministériel, pourront s'engager les négociations menées par les directeurs ou chefs de service, sous l'autorité du ministre, pour définir les modalités concrètes de l'intéressement (objectifs, critères, évaluation).

Au niveau local : les services déconcentrés (directions régionales et départementales)

L'application de l'intéressement aux services déconcentrés soulève une question délicate : les règles qui y seront appliquées découleront-elles des mesures décidées au sein des administrations centrales, ou procéderont-elles d'un accord local ?

Deux cas se présentent.

Le premier cas est celui des services déconcentrés qui sont rattachés directement et exclusivement à une seule administration centrale. Ils se voient appliquer des règles d'intéressement qui ont logiquement été négociées au niveau national. C'est la situation que connaissent aujourd'hui les services du Trésor et des impôts. C'est également, dans une certaine mesure, la situation des services de police qui, bien que rattachés au préfet, entretiennent une relation directe, quasi-organique avec les « services actifs » du ministère de l'Intérieur. Dans ce cas, les règles négociées au niveau national s'appliquent localement.

Les spécificités liées à l'exercice local des métiers pourraient toutefois être intégrées de deux manières :

- soit la concertation au niveau déconcentré porte sur le choix d'un ou deux critères « locaux » à partir d'un panier défini au niveau de l'administration centrale. Dans ce cas, tous les services déconcentrés seraient évalués, au regard de l'intéressement, sur le même nombre et format (x critères nationaux + un local) ;
- soit la concertation au niveau local est libre, c'est-à-dire que les acteurs locaux peuvent choisir librement des critères locaux. Dans ce cas, il serait plus difficile de comparer les services d'un même ministère entre eux, mais l'appropriation des critères par les agents en serait facilitée. Ce scénario nécessiterait que soit versée aux services une enveloppe dédiée à ce critère local.

Le second cas est celui des services déconcentrés régionaux ou départementaux qui réunissent des fonctionnaires relevant de plusieurs ministères. Il serait judicieux que des agents qui travaillent dans un même service et concourent à la réalisation des mêmes objectifs relèvent d'un

même dispositif d'intéressement, se voient appliquer les mêmes critères d'évaluation et bénéficient des mêmes régimes de prime. Dans ce cas, le dispositif serait construit en liaison très étroite avec les administrations centrales de rattachement, ce qui suppose une double concertation :

- entre les administrations centrales (grâce à un comité interministériel d'intéressement collectif) ;
- entre « Paris » et le niveau local.

Dans cette procédure, les préfets, qui représentent localement l'ensemble des ministres et dont le rôle interministériel est constamment rappelé, seraient nécessairement appelés à jouer un rôle essentiel, rôle de coordination du dispositif et d'animation du dialogue social avec les services déconcentrés. L'intéressement concourrait donc à faire vivre « l'Etat local ».

Dans ce cas, l'exercice local des métiers des services déconcentrés pourrait également être pris en compte, sur le format précédent :

- soit la concertation porte sur le choix d'un ou deux critères dans un panier défini au niveau interministériel ;
- soit la concertation au niveau local est libre et il devient donc plus difficile de comparer les services déconcentrés.

5/ Assurer un suivi constant, étroit et partenarial

La mise en œuvre de l'intéressement peut modifier en profondeur les méthodes et la culture de la Fonction publique. Pour parvenir à ce résultat, il ne suffira pas qu'une loi soit votée, qu'un accord soit signé, qu'une mécanique soit engagée. Il faudra impérativement que des mesures d'accompagnement et qu'un suivi constant soient mis en œuvre.

Ces mesures sont pour l'essentiel les suivantes :

La formation

La formation de l'encadrement à ces méthodes de gestion est prioritaire. Mais la nécessité d'obtenir une meilleure motivation de tous les agents impose que cet effort de formation se déploie à tous les niveaux.

L'information

L'ensemble du dispositif devra être parfaitement transparent. Pour que les agents se sentent directement impliqués, il faudra utiliser tous les moyens (site internet, réunions de service, bulletins d'information...) pour les tenir informés sur les objectifs, les critères et les règles de calcul de la prime. Il faudra veiller à ce que cette information sur les « règles du jeu » soit complétée par une information régulière sur l'évolution de l'activité du service, ce qui devrait permettre de corriger en cours d'exercice une éventuelle dérive des résultats par rapport aux objectifs.

Il est en effet important que l'évaluation en fin d'exercice n'apparaisse pas comme un « couperet ».

La certification

Il revient à chaque ministère, dans le cadre des négociations préalables, de préciser les modalités de la certification. Dans un premier temps, celle-ci pourrait être assurée « en régie » par les services d'inspection des différents ministères.

La révision du dispositif

La durée du dispositif devrait être de trois ans. À cette échéance, un bilan détaillé devra être fait dans chaque administration afin que le dispositif applicable à la période suivante soit adapté en conséquence.

Toutes ces mesures devront être examinées en partenariat avec les personnels et leurs représentants.

Conclusion

En créant l'intéressement, la France du Général de Gaulle avait été en 1959 l'un des tout premiers pays du monde à inscrire dans la loi le principe d'un plus juste partage des fruits de la croissance entre les salaires et les profits. Fondé sur un accord passé dans l'entreprise entre employeur et salariés, l'intéressement visait à faire passer le monde du travail d'une pratique de l'affrontement à une culture de la négociation, voire de ce qu'on appellerait aujourd'hui le « consensus ».

Après un démarrage progressif, ce dispositif connaît à présent un très remarquable succès. C'est en particulier le cas dans les entreprises publiques et les EPIC (du moins celles et ceux appartenant au périmètre de la CIASSP) où, instauré en 1987 c'est-à-dire près de 30 ans après le secteur privé, il couvre aujourd'hui près de 65 % des salariés : parce qu'il nécessite un accord, parce que la prime est collective, parce que son montant ne fait *a priori* aucune distinction entre les grades, l'intéressement correspond aux valeurs essentielles de la « sphère » publique, tout particulièrement l'égalité devant le service public.

Si d'aventure une telle avancée devait un jour être remise en cause, on imagine sans peine l'ampleur des protestations - bien justifiées - qui s'ensuivraient ! Il n'en est heureusement pas question puisqu'au contraire l'ambition du Gouvernement est à présent d'ouvrir l'accès de l'intéressement aux 5,2 millions d'agents publics qui constituent les trois versants de la Fonction publique. En affirmant la volonté de généraliser l'intéressement à l'ensemble de la sphère publique et d'en faire un axe majeur de la rénovation de son fonctionnement, la France serait le premier grand pays du monde à s'engager résolument dans cette voie.

La conclusion de ce rapport est sans ambiguïté : une telle avancée est possible.

Psychologiquement, les fonctionnaires y sont prêts. La notion de performance n'est plus un « tabou ». La prise en compte du mérite dans les rémunérations est souhaitée par la plupart des agents. Et son corollaire, l'introduction dans les rémunérations d'éléments variables en fonction des résultats individuels ou collectifs, résulte clairement des accords signés en février 2008 avec le Gouvernement par quatre syndicats et la Fédération nationale hospitalière.

Techniquement, les administrations elles-mêmes y sont également prêtes. Dans les services de l'Etat, la LOLF établit désormais un lien entre l'affectation des crédits et la qualité de la gestion. Et les premières expériences d'intéressement y sont encourageantes. Dans les collectivités territoriales et dans les hôpitaux, diverses initiatives montrent que les gestionnaires ont déjà conçu les instruments nécessaires et que ce processus serait engagé depuis longtemps si la base juridique avait été posée, c'est-à-dire si la volonté avait existé.

Financièrement, l'instauration de l'intéressement au sein des services de l'État est possible. La prime initiale devra être motivante. Un montant de 300 € par an est envisagé dans ce rapport. C'est une simple base de réflexion. Rappelons que le versement de la prime à une partie restreinte de la

population (le quart des agents par exemple) apparaît comme le meilleur système car il crée une émulation entre les services et rend possible une rotation des bénéficiaires. Dans les collectivités territoriales et les hôpitaux, les capacités financières sont évidemment différentes selon les sites.

Au-delà du pouvoir d'achat des agents, qui ne sera impacté dans des proportions significatives que progressivement, l'enjeu de cette réforme touche des sujets majeurs tels que la modernisation des relations du travail, la performance de la gestion administrative et l'amélioration des services rendus au public. Cet enjeu est donc considérable. Pour que l'intéressement réussisse, trois conditions doivent être réunies :

- qu'il soit clairement établi que le Gouvernement n'entend pas transposer purement et simplement dans le secteur public les méthodes de l'entreprise. Si la notion de performance est aujourd'hui communément admise dans les administrations, celle de « rentabilité financière » est clairement rejetée. L'objectif des administrations n'est pas de gagner de l'argent ou de faire des économies, mais d'assurer un service de qualité. Le prix est assurément un élément important de la qualité, mais il n'en est pas l'unique critère ;

- que les objectifs, les critères, les modes de financement et d'évaluation de l'intéressement, ainsi que les mesures d'accompagnement en matière notamment d'information et de formation tiennent compte de la spécificité de la sphère publique et de la « culture » qui s'y attache. Cette culture du service public est profondément partagée dans l'ensemble de la Fonction publique. L'intéressement doit donc être conçu non pas comme un simple instrument de gestion, mais comme l'affirmation d'une ambition politique forte au service de la collectivité ;

- que le dialogue prévale partout. Il est au cœur même de la démarche puisque depuis l'origine l'intéressement est fondé sur un accord entre les partenaires sociaux. C'est pour cette raison qu'il est proposé que l'ouverture de l'intéressement à l'ensemble de la Fonction publique soit initiée non pas par une loi mais par un accord-cadre à négocier entre l'Etat et les syndicats. C'est sur la base de cet accord que le Parlement sera amené à se prononcer et que, dans le cadre légal ainsi défini, la négociation pourra s'engager dans les ministères, les collectivités territoriales, les établissements hospitaliers et l'ensemble des organismes qui leur sont rattachés.

La France est l'un des rares pays du monde où l'Etat ait précédé la Nation. C'est pour cette raison qu'aujourd'hui comme hier, dans leur inconscient collectif, les Français entretiennent avec leurs administrations cette relation si particulière qui, au-delà de ses contradictions souvent passionnelles, témoigne d'un attachement profond, quasiment viscéral, au service public et aux garanties qu'il apporte. Il est donc essentiel de mobiliser tous les moyens de mettre en valeur nos administrations et de rénover en profondeur les relations qu'elles entretiennent tant avec leurs agents qu'avec le public. L'instauration de l'intéressement en est une occasion majeure.

Saisissons-la !

